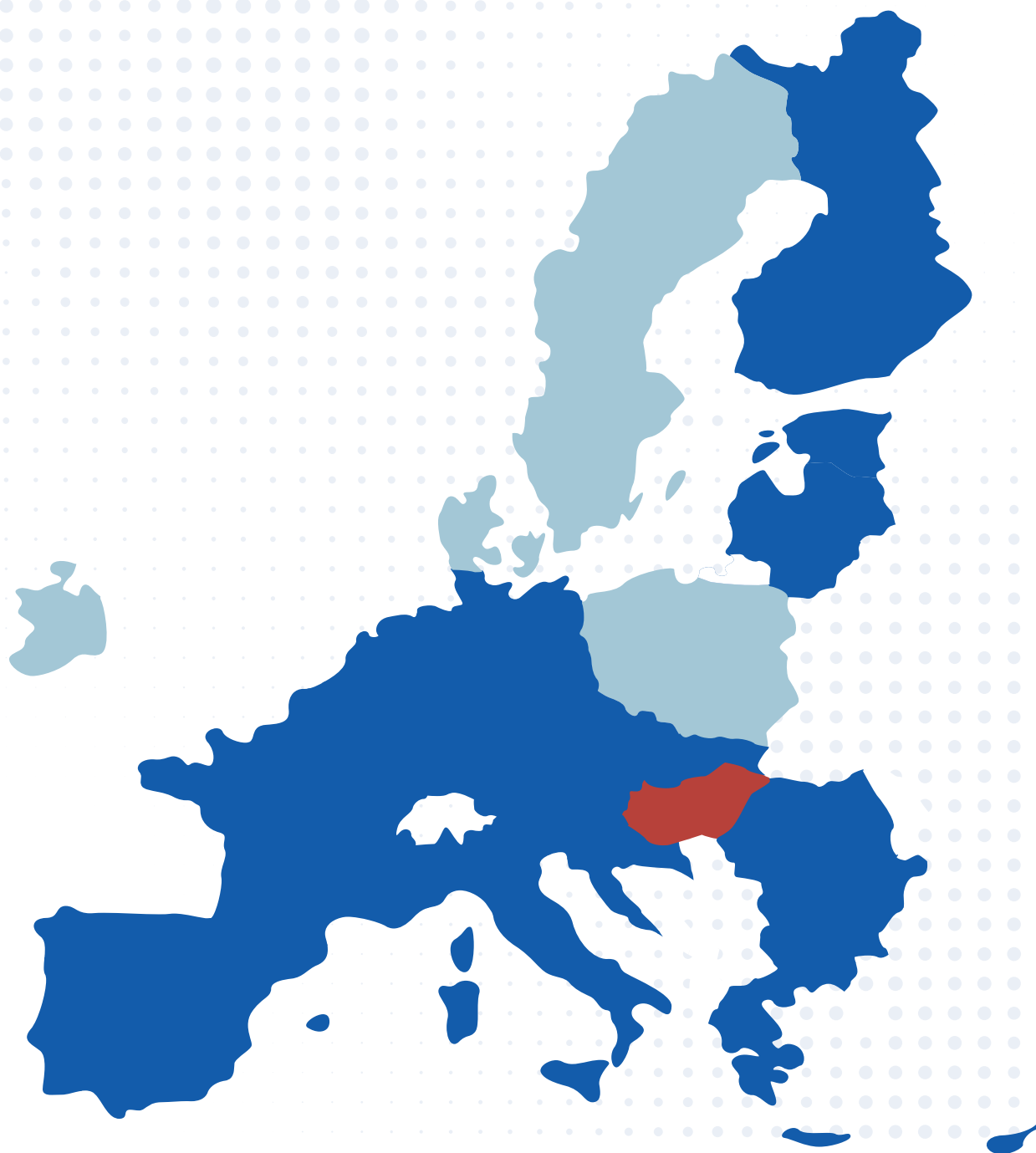


# Az Európai Ügyészség és Magyarország

Kihívás vagy elszalasztott lehetőség?



Jelen tanulmány a Transparency International Magyarország Alapítvány által az Európai Csalás Elleni Hivataltól pályázati úton elnyert támogatásból megvalósított „New European Anti-Fraud Landscape in Hungary: Challenges and Missed Opportunities” címet viselő kutatási projekt részeként készült.

Projektszám: 878595 – NEALHU

A tanulmányt – a Vezetői összefoglaló, valamint az 5. és a 7. fejezet kivételével – a Transparency International Magyarország Alapítvány megbízásából Dr. Karsai Krisztina írta. A Vezetői összefoglaló, valamint az 5. és a 7. fejezet készítője a Transparency International Magyarország Alapítvány, amely a tanulmány szerkesztését is végezte.

A tanulmány lezárásának időpontja 2020. november 30. A Transparency International Magyarország Alapítvány nem vállal felelősséget a tanulmányban található adatok és megállapítások egyéb célra vagy más összefüggésben történő felhasználásáért.

Ezt a kiadványt az Európai Unió Hercule III (2014–2020) programja támogatja, amelyet az Európai Bizottság hajt végre. A program célja az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos tevékenységek támogatása. (További információért látogasson el az alábbi honlapra: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/funding/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/funding/index_en.htm))

A tanulmány kizárólag a Transparency International Magyarország Alapítvány és a szerző álláspontját tükrözi, az Európai Bizottság nem vállal felelősséget a tanulmányban foglalt információkért.

ISBN 978-615-80267-9-6

© 2021 Transparency International Magyarország Alapítvány. Minden jog fenntartva.

© 2021 Dr. Karsai Krisztina. Minden jog fenntartva.

# Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló .....	5
1. Az Európai Ügyészségre irányuló megerősített együttműködés.....	11
2. Az Európai Ügyészség felépítése és hatásköre.....	13
2.1. Az Európai Ügyészség tárgyi hatásköre .....	14
2.2. Az Európai Ügyészség területi és személyi hatásköre .....	15
2.3. Az Európai Ügyészség szervezete.....	17
2.4. Az Európai Ügyészség eljárásának alapvonalai .....	21
2.5. Az Európai Ügyészség jelentősége.....	26
3. Érvek az Európai Ügyészség mellett és ellen .....	27
3.1. Sérti-e az Európai Ügyészség a tagállamok szuverenitását?.....	27
3.2. Ellenkezik-e az Európai Ügyészség a szubszidiaritás elvével?.....	28
3.3. Hatékonyabbá teszi-e az Európai Ügyészség a bűnüldözést?.....	29
3.4. Fenyeget-e <i>forum shopping</i> az Európai Ügyészségen belül? .....	30
4. Egyes tagállami és szakértői álláspontok.....	31
4.1. Olaszország.....	31
4.2. Hollandia .....	31
4.3. Svédország .....	32
4.4. Magyarország.....	33
4.5. A stakeholder-interjúk tanulságai.....	34
5. Magyarország és az európai uniós források .....	36
5.1. Az Európai Unióból származó források Magyarországon.....	36
5.2. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme Magyarországon .....	37
6. Az Európai Ügyészség és a kimaradó tagállamok.....	39
6.1. A kétszeres értékelés tilalma ( <i>ne bis in idem</i> ).....	40
6.2. Elkövetés nem részes tagállam területén vagy nem részes tagállam polgára által ..	41
6.3. Együttműködési kötelezettség az Európai Ügyészséggel.....	45
7. Összegzés és ajánlások .....	48
Felhasznált szakirodalom .....	50



# Vezetői összefoglaló

Magyarország a 2014–2020-as programozási időszakban közel 25 milliárd euró (2020 szeptemberi árfolyamon mintegy 9 ezer milliárd forint) összegű támogatást kap az Európai Strukturális és Befektetési Alapokból, és előreláthatóan a 2021–2027-es költségvetési ciklusban – a helyreállítási alapból érkező pénzekkel együtt – hasonló nagyságrendű forrásokra számíthat. Ez éves szinten a magyar GDP átlagosan 4 százalékát teszi ki. Magyarország a 2014–2020-as időszakban az Európai Unió tagállamai közül az ötödik az egy főre jutó támogatások rangsorában. A Transparency International Magyarország Alapítvány (a továbbiakban: TI-Magyarország) már számtalan alkalommal felhívta a figyelmet a kimagasló összegű források felhasználását övező korrupciós kockázatokra. 2015-ben, Magyarországon elsőként, a TI-Magyarország mutatta ki az uniós források felhasználásához kötődő egyik legfontosabb rendszerszintű korrupciós kockázatot, a túlárazást eredményező abszorpciós nyomást. A kormány számos alkalommal kifejezte: elsődleges célja az, hogy a lehető legtöbb uniós forrást használja fel a lehető leggyorsabban.<sup>1</sup> E törekvés gyakorlati megvalósítása az intézményesült visszaélések egyik legfőbb forrása.

Az európai uniós források felhasználásának kontrolljáért a tagállamok és az Európai Bizottság megosztott felelősséggel tartoznak, de előbbiek felelőssége az elsődleges. Vagyis az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő támogatási csalások elleni fellépés mindenekelőtt a tagállamok, konkrétan a tagállami igazságszolgáltatási szervek feladata. Magyarországon a különféle ellenőrző és nyomozó hatóságok mellett – elvileg – az ügyészség játszik központi szerepet az EU pénzügyi érdekei védelmében, hiszen vádhatósággént kizárólagos felelősséget visel az elkövetők bíróság elé állításaért. Az ügyészség azonban hosszú évekig rendre futni hagyta a kormány számára kényes ügyek elkövetőit. Ez ma már nem mindig van így: ezt példázza a költségvetési csalásért letöltendő szabadságvesztésre ítélt Mengyi Roland egykori, valamint a szintén közpénzekre elkövetett visszaélések miatt eljárás alatt álló Simonka György és Boldog István jelenlegi kormánypárti országgyűlési képviselők esete.<sup>2</sup> Simonka György és Boldog István ügyében nemcsak az közös, hogy a mentelmi joguk többé nem szab gátat a törvény rendes folyásának,

<sup>1</sup> Magyarország toronymagasan vezet a régióban az uniós források felhasználása terén: <https://2015-2019.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/europai-unios-fejlesztésekért-felelos-allamtitkar/hirek/magyarorszag-toronymagasan-vezet-a-regioban-az-unios-forrasok-felhasznalasa-teren>

<sup>2</sup> A három, itt megnevezett kormánypárti politikus elleni eljárásokra vonatkozó forrásokat idézi a TI-Magyarország *Korrupció, gazdasági teljesítmény és jogállamiság Magyarországon – A Korrupció Érzékelési Index eredményei 2019-ben* című jelentése: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2020/01/Korrupci%C3%B3-gazdas%C3%A1gi-teljes%C3%ADtm%C3%A9ny-%C3%A9s-jog%C3%A1llamis%C3%A1g-Magyarorsz%C3%A1gon-CPI-2019.pdf>

hanem az is, hogy mindkét politikus európai uniós csalások gyanúja miatt került a bűnüldözés célkeresztjébe.

Más, a hatalom számára különösen érzékeny esetekben viszont a korrupció elkövetői, illetve haszonhúzóit bizonyítással számíthatnak a vádhatóság jóindulatú tétlenségére. Ennek köszönhetően úszták meg a felelősségre vonást az Elios-ügy szereplői, köztük Orbán Viktor miniszterelnök veje, pedig az Európai Unió Csalás Elleni Hivatala, az OLAF szerint maffiamódszerekkel szereztek meg mintegy 13 milliárd forint közpénzt.<sup>3</sup> Hasonló módon kerülhették el mindeddig a felelősségre vonást a korábban a kormánypárti Farkas Flórián vezette Országos Roma Önkormányzathoz kötődő Híd a Munka Világába projekt milliárdos visszatérítéssel zárult szabálytalanságainak elkövetői.<sup>4</sup>

Nyilvánvaló, hogy nem csak Magyarországon merülnek fel aggályok az európai uniós források felhasználásának szabályosságát illetően, és az is feltehető, hogy néha más tagállamok nemzeti hatóságai is félrenéznek, ha a brüsszeli közös kasszába megcsapoló korrupcióról van szó. A TI-Magyarországot azonban elsősorban a hazai helyzet aggasztja, ugyanis úgy látjuk, hogy Magyarországon a korrupció – és ennek részeként az európai uniós csalások – elleni fellépés nem hatékony. Tisztában vagyunk azzal, hogy az Európai Ügyészség önmagában nem tud csodát tenni, és még Magyarország – általunk szorgalmazott – csatlakozása esetén sem lenne remélhető rövid távon a korrupció jelentős visszaszorulása. Ugyanakkor arról is meg vagyunk győződve, hogy a szűken vett és félreértelmezett nemzeti érdekeket meghaladó uniós fellépés igenis hatékony lenne a korrupció és a csalások kontrollja terén.

Jelen tanulmány az Európai Ügyészséggel kapcsolatos főbb kérdésekre összpontosít. Az EU pénzügyi érdekeinek általános védelme és a csalásellenes intézkedések nem tárgyai a vizsgálatnak, és a tanulmány az Európai Ügyészség működését illető emberi jogi garanciákkal<sup>5</sup> sem foglalkozik. A TI-Magyarországot az érdekli, hogy az Európai Ügyészség képes lesz-e áttörést elérni a korrupció elleni küzdelemben. A tanulmányban ezért elsősorban azt vizsgáljuk meg, hogy az Európai Ügyészség működési környezete, valamint a szervezetére és a hatáskörére vonatkozó rendelkezések előreláthatóan alkalmassá teszik-e a küldetése teljesítésére. Másodszor pedig azt, miként hat majd az Európai Ügyészség működése Magyarországra. Kimaradó államként kell-e, illetve lehet-e arra számítani, hogy az Európai Ügyészség hatékonyabbá teszi az itt megvalósuló korrump magatartások üldözését? Származhatnak-e kifejezett kockázatok abból, hogy Magyarország nem vesz részt az Európai Ügyészségben?

<sup>3</sup> Lásd erről az ügyészség hivatalos közleményét: <http://ugyeszseg.hu/reagalas-javor-benedek-ugyeszseggel-kapcsolatos-mai-valotlan-allitasaira/>

<sup>4</sup> A témát feldolgozó számos sajtóhír közül lásd Spirk József *Itt az OLAF-jelentés a Farkas Flórián regnálása alatt elherdált 1,6 milliárdról* című cikkét: [https://24.hu/belfold/2019/06/21/itt-az-olaf-jelentes-a-farkas-florian-regnalasa-alatt-elherdalt-16-milliardrol/?\\_ga=2.11183028.1841777718.1561028343-1797508791.1537555946](https://24.hu/belfold/2019/06/21/itt-az-olaf-jelentes-a-farkas-florian-regnalasa-alatt-elherdalt-16-milliardrol/?_ga=2.11183028.1841777718.1561028343-1797508791.1537555946)

<sup>5</sup> Lásd például: Ruggeri (2018).

Az Európai Ügyészség a büntető igazságszolgáltatás eddig érintetlen területére terjeszti ki az uniós integrációt. A tét tehát nagy, hiszen az Európai Ügyészség működésének arra a kérdésre is választ kell adnia, hogy mennyire tud az EU a bűnüldözésben új képességeket kialakítani. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme azonban mindenképpen hatékonyabb lesz, hiszen alappal lehet arra számítani, hogy az Európai Ügyészség megindítja a szükséges eljárásokat, a vizsgálatokat pedig érdemben lefolytatja, szemben a nemzeti ügyészségek tétlenségével vagy vonakodásával.

Az Európai Ügyészség létrehozásával szemben a kimaradó országok – ezek közül is talán a leghangosabban Magyarország – a szuverenitás sérelmét hozzák fel. Ez a fajta érvelés az uniós integráció történetében nem példa nélkül álló, megjelent már az OLAF létrehozatalakor, legutóbb pedig a Eurojust reformja kapcsán. Ezek az érvek azonban hamisak. Az Európai Ügyészség ugyanis az EU elsődleges jogában fellelhető jogi alapokon – az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 86. cikkén – nyugszik, emiatt a létrehozatalával szemben megfogalmazott jogi kifogások valójában nem is értelmezhetők. A magyar kormány az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésére alapozza az Európai Ügyészséggel szembeni alkotmányos érveit. E szerint Magyarországon közvádlóként az ügyészség az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője.<sup>6</sup> Ez a hivatkozás nem helytálló, hiszen az Alaptörvény érintett rendelkezésének módosításával el lehetne oszlatni az amúgy sem túlzottan komoly aggályokat. Ez is azt támasztja alá, hogy a szuverenitás nem érvként, hanem politikai szlogenként jelenik meg az Európai Ügyészségre vonatkozó hazai diskurzusban. A magyar kormány szuverenitást védő érvelésével kapcsolatban érdemes külön is kiemelni, hogy az Európai Unió működéséről szóló Szerződést eredményező Lisszaboni Szerződés 2007-es ratifikációjával Magyarország kifejezetten elfogadta az Európai Ügyészség felállításának lehetőségét.<sup>7</sup>

Az Európai Ügyészséget létrehozó megerősített együttműködésben az EU 27 tagállamából 22 részt vesz, ami önmagában is mutatja, hogy az Európai Ügyészség gondolata valós igényeken alapult. A később csatlakozó tagállamok példája ugyanakkor azt igazolja, hogy változást csak a nemzeti politikai színtér átalakulása hozott, nem pedig a szakmai belátás. Vagyis az Európai Ügyészséghez történő csatlakozás elsőrendűen nem szakmai, hanem politikai kérdésként jelenik meg a tagállamokban.

<sup>6</sup> Az Alaptörvény 29. cikkének (1) bekezdésében található, hivatkozott rendelkezést az Alaptörvény negyedik módosítása vezette be. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésének eredeti szövegezése értelmében „[...] az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti.” Álláspontunk szerint az alkotmányozó hatalom az ügyészség közvádmónopóliumát nem annyira az Európai Ügyészséghez történő csatlakozás ellenérveként, hanem azért fogalmazta meg, hogy a jövőre nézve kizárja az ügyészségen kívül más állami szervek mint pótmagánvádlók által történő vádemelés és vádképviselés lehetőségét. Ehhez kapcsolódóan a büntetőeljárásról szóló törvény sem engedi meg az államnak és a közhatalmat gyakorló szervezeteknek a pótmagánvádlóként történő fellépést.

<sup>7</sup> Az Európai Ügyészséget eredetileg az EUMSZ 86. cikke szerint tervezték felállítani – lásd a Bizottság COM(2013)534 final 2013/0255(APP) számú, a Tanácsnak az Európai Ügyészség létrehozására irányuló rendeletére vonatkozó javaslatát –, ám ezt a javaslatot több tagállami parlament, egyebek mellett a magyar országgyűlés is elutasította. Ezt követően döntöttek úgy egyes tagállamok, hogy az Európai Ügyészség létrehozatalára irányuló megerősített együttműködést jelentenek be.

Az Európai Ügyészség létrejövetelét kompromisszumok határozzák meg, amelyek közül talán az a legfontosabb, hogy működése – a jogalap megválasztása folytán – nem tartozik az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe. Ehelyett a tagállamok és az EU megosztott hatáskörébe tartozó szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló uniós politika körébe sorolható. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az Európai Ügyészségre vonatkozó rendelet megalkotásához a tagállamok egyhangú döntéshozatalára volt szükség. Ebből a szempontból annak, hogy az Európai Ügyészség megerősített együttműködés formájában jön létre, az a jelentősége, hogy az egyhangúság követelménye értelemszerűen kizárólag az ebben a megerősített együttműködésben résztvevőkre vonatkozik, s nem az összes tagállamra. Szintén komoly politikai kompromisszum, hogy az európai ügyészeket nem nyílt pályázati rendszerben választják ki. Személyükre a tagállamok tesznek javaslatot, ami a politikai befolyás egyértelmű jelének tekinthető. A kompromisszum ebben az esetben az lehetett, hogy a tagállamok megőrizték az ügyészek kiválasztásának kontrollját, miközben az Európai Ügyészség működésére nem lesz befolyásuk. A létrehozatal tehát politikailag meghatározott volt, ám ennek következményeit a későbbiekben tompítani fogja az uniós integráció „eljogiasító jellege”. Az eredetileg politikai felhanggal, ha úgy tetszik nemzetállami érdekekkel telített témakörökben elért, önmagukban is politikai jellegű kompromisszumok a gyakorlatban már jogi keretrendszerben érvényesülnek. Vagyis az Európai Ügyészség a politikától független szakmai szervezetként fog működni, és a tevékenységével igazolhatja, hogy valóban képes a tagállami érdekeket meghaladóan ellátni bűnüldözési feladatait.

Az Európai Ügyészség alkalmas lehet az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények hatékonyabb üldözésére, különösen a határokon átnyúló bűncselekmények esetén. Ebben a vonatkozásban az Európai Ügyészség elősegíti a megváltozott kriminalitáshoz történő jobb adaptációt. Az azonban az uniós vádhatóság tagállami érdekérvényesítő képességétől függ majd, hogy sikerrel fel tud-e lépni olyan esetekben, amelyekben a tagállami ügyészségek jelenleg tétlenek maradnak, és fel kell készülnie arra, hogy a tagállami hatóságok hátráltatni fogják az eljárását.

Az Európai Ügyészség megerősített együttműködés keretei között tevékenykedik majd, ezért nem lesz képes minden tagállamban eljárni. Jelenleg kizárólag Magyarországról és Lengyelországról jelenthető ki, hogy ténylegesen kimaradnak az Európai Ügyészségre irányuló megerősített együttműködésből, hiszen a további távolmaradók közül Dánia és Írország eleve nem vesz részt a bel- és igazságügyek területén megvalósuló európai uniós együttműködésekben (a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség uniós politikájában), míg a résztvevő korábban szintén elutasító Svédország időközben jelezte belépési szándékát. Részt nem vevő tagállamként Magyarország nem tud beleszólni az Európai Ügyészség fejlesztési folyamataiba, mivel kirekeszti magát a vonatkozó joganyag módosítására irányuló munkából. Egy esetleges későbbi csatlakozásig csak az oldalvonalról nézhetjük az eseményeket. Ez azért probléma, mert hosszú távon remélhetőleg minden tagállam részese lesz ennek az uniós projektnek, s a jogfejlesztésből való kimaradás szűkíti a majdani csatlakozáskor rendelkezésre álló szakmai mozgásteret. Hollandia pontosan ebből a megfontolásból változtatott korábbi elutasító álláspontján,



hiszen az Európai Ügyészséghez csatlakozva részt vehet a fejlesztési folyamatban és a vonatkozó szabályozás alakításában.

Az európai uniós forrásokat érintő csalások és a korrupció fokozódása sem elhanyagolható kockázat. Ha ugyanis az Európai Ügyészségtől várjuk a bűncselekmények hatékonyabb felderítését, akkor az általa „nem látható” országokban megnő a valószínűsége ezeknek a cselekményeknek. Ezt tekinthetjük a *forum shopping* megnyilvánulásának is, hiszen okkal feltételezhető, hogy a komoly, jellemzően előre eltervezetten megvalósuló korrupciós ügyek elkövetői olyan országot választanak, amelyben az Európai Ügyészség nem tud eljárni. Ez egyrészt az OLAF eddigieknél intenzívebb szerepvállalását is maga után vonhatja, hiszen a Bizottság figyelme feltehetőleg azon tagországokra összpontosul majd, amelyek nem tagjai az Európai Ügyészségnek. Kimaradóként tehát Magyarország azt is kockáztatja, hogy a fehérgaléros bűnözők gyűjtőhelyévé válik, márpedig ez semmiképpen nem tekinthető a szuverenitás védelmével indokolható nemzeti érdekeknek.

Magyarország azonban kimaradóként sem tud teljesen függetlenedni az Európai Ügyészség működésétől. Egyrészt az Európai Ügyészség eljárhat majd a hatáskörébe tartozó korrupciós cselekményt elkövető magyar állampolgárokkal szemben, amennyiben a bűncselekmény az Európai Ügyészségben résztvevő tagállam területén valósul meg. Másrészt akkor is joga lesz eljárni, ha valamely részes tagállam polgára Magyarországon követ el olyan bűncselekményt, amire kiterjed az Európai Ügyészség hatásköre. Ugyanakkor az említett esetekben a magyar hatóságoknak is lehetősége lesz eljárni, ami joghatósági konfliktusokat okozhat Magyarország és az Európai Ügyészség között. Ha valamely bűncselekményre mind az Európai Ügyészségnek, mind a nem részes tagállamnak – például Magyarországnak – kiterjed a hatásköre, akkor versenyfutás kezdődhet az eljárás elsőbbségéért. Ennek romboló hatásaként egyes esetekben a tagállamban megszülető végérvényes döntés – például a cselekmény ügyében hozott megszüntető határozat vagy felmentő ítélet – a kétszeres eljárás tilalma folytán megakadályozhatja, hogy az ügyben az Európai Ügyészség később eljárjon (*ne bis in idem* hatás).

Magyarországon, megengedhetetlen módon, politikai szempontok is befolyásolják, hogy a bűnüldözés teljesíti-e a feladatait. Ezért aggodalomra ad okot az a lehetőség, hogy esetleg egy nem tisztességes eljárás eredményeként befolyásolt döntés születik annak érdekében, hogy lehetetlenné tegye az Európai Ügyészség eljárását. Ez azzal a nem elhanyagolható káros hatással is járna, hogy a korrupció büntetlensége az Európai Unió egészében érvényesülne.

Ha az Európai Ügyészségből kimaradó valamely tagállam a korrupt magatartásokat netán a védelmébe veszi, az egyrészt jelzi, hogy ott az igazságszolgáltatás nem független. Másrészt az így eljáró tagállam közvetlenül is megsérti az EU jogi előírásait, ugyanis az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények hatékony üldözése minden tagállamnak kötelessége. Míg tehát az Európai Ügyészséghez történő csatlakozás tagállami döntés kérdése, addig az unió pénzügyi érdekeinek a védelme ettől független kötelesség, aminek az elmulasztása minden-

képpen sérti az uniós jogot, arról nem is beszélve, hogy büntetlenséget nyújt az elkövetőknek. Mindezen negatív hatásokat akkor lehetne maradéktalanul kiküszöbölni, ha valamennyi tag-állam csatlakozna az Európai Ügyészséghez. A TI-Magyarország a jelen tanulmányban foglalt érvekkel is azt kívánja alátámasztani, hogy a korrupció és a közpénzeket károsító visszaélések elleni hatékony fellépés egyik – a számos közül egyébként a legkisebb erőfeszítéssel beváltható – záloga Magyarországnak az Európai Ügyészséghez történő csatlakozása lenne.

Transparency International  
Magyarország Alapítvány

# 1. Az Európai Ügyészségre irányuló megerősített együttműködés

Az Európai Ügyészség<sup>8</sup> gondolata a Bizottság által finanszírozott jogtudományi projekt, a Corpus Juris Europae<sup>9</sup> során született meg, 1997-ben. A projekt jelentős szakmai visszahangot váltott ki; a szakmai diskurzus elvezetett ahhoz is, hogy az európai belpolitika (egyes tagállamokban markánsabban, illetve uniós szinten) szintén elkezdett vele foglalkozni.<sup>10</sup> Ennek eredményeként a Nizzai Szerződés tervezetébe (2001) is bekerült, ám a tárgyalások során levették a napirendről, így a szövegből is törölték.

Ezt követően néhány évre lényegében befagyott a tudományos és a szakmai diskurzus is; az alapszerződésből való törlést sokan olyan fiasciónak tekintették, ami megölte az Európai Ügyészség gondolatát. Ez azonban nem bizonyult igaznak, az Európai Ügyészség mint megoldási lehetőség nem felejtődött el teljesen. A büntetőjogi integráció előrehaladása (a kölcsönös elismerés elvének felértékelődése, az anyagi és eljárásjogi jogharmonizáció mélyülése) és a Lisszaboni Szerződéssel történt „kodifikáció” az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 86. cikkében, valamint a pénzügyi érdekek hatékony védelmének kínzó hiánya mind abba az irányba hatott, hogy létre kell hozni az Európai Ügyészséget, lehetőség szerint mindegyik tagállam részvételével.<sup>11</sup>

Ennek érdekében a Bizottság 2013-ban rendelettervezetet nyújtott be,<sup>12</sup> amit azonban az úgynevezett sárgakártyás (*yellow card*)<sup>13</sup> eljárás után nem fogadtak el. Ezt követően – a nemzeti parlamentek fontosabb kifogásait figyelembe véve, mint például, hogy nincs megfelelő módon szabályozva a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények köre – a komoly szakmai és politikai

<sup>8</sup> Az Európai Ügyészségről az ötlet megjelenésétől kezdődően számos tudományos közlemény született – a tudományos diskurzus az elmúlt húsz évben többé-kevésbé töretlennek tekinthető. A jelen tanulmány a most megvalósításra váró koncepció és a jelenleg ismert részletszabályok elemzését elvégző szakirodalomra támaszkodik; lásd a szakirodalmi jegyzéket.

<sup>9</sup> Delmas-Marty (2000).

<sup>10</sup> Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor /\* COM/2001/0715 final \*/

<sup>11</sup> Például 2010-ben, a spanyol elnökség alatt kiemelt téma volt.

<sup>12</sup> Javaslat a Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról, COM/2013/0534 final – 2013/0255 (APP); Commission staff working document impact assessment (2013) Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, SWD (2013) 274 final.

<sup>13</sup> EUMSZ, EUSZ, illetve az Európai Atomenergiaközösség létrehozásáról szóló szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv 6. cikke szerint a nemzeti parlamentek a jogalkotási aktus tervezetének továbbításától számított nyolc héten belül indoklással ellátott véleményt küldhetnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek, amelyben ismertetik azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartják összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. Ebben az eljárásban 11 tagállam nemzeti parlamentje (például a magyar Országgyűlés is) akként foglalt állást, hogy a rendelettervezet sérti a szubszidiaritás elvét.

diskurzus folytatódott. Ennek egyik lényeges eredménye az unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelv<sup>14</sup> elfogadása volt. Ekkor világossá vált, hogy bár az EU pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről konszenzus van a tagállamok között, a büntetőigény közössé tételére és annak közös érvényesítésére (azaz az Európai Ügyészségre) nem mindegyik tagállam áll készen. Annak ellenére sem, hogy 2014-ben, a görög elnökség alatt az Európai Ügyészség koncepciója alapjaiban átalakult, és a központosított, kizárólagos hatáskörrel rendelkező „hivatal” helyébe a munkamegosztáson alapuló „kollégiumi” szervezetre vonatkozó elképzelés lépett.

Ezek a változások és fejlemények alapozták meg azt, hogy 2017. április 3-án az Európai Unió 16 tagállama<sup>15</sup> bejelentette: úgynevezett megerősített együttműködést fognak létrehozni az Európai Ügyészség felállítására. Ezek a tagállamok 2017. június 8-án jogalkotási folyamatot indítottak, 2017. október 12-én pedig a Tanács elfogadta az Európai Ügyészségről szóló rendeletet.<sup>16</sup> Ekkorra további négy országgal (Ausztria, Észtország, Olaszország, Lettország) egészült ki a megerősített együttműködés, amelyhez legutóbb Hollandia és Málta is csatlakozott, ezzel összesen 22-re nőtt a résztvevő tagállamok száma. Az EU 27 tagállamából Dánia és Írország a bel- és igazságügyek területén általában egyébként is külön utakon jár (úgynevezett opt-in és opt-out lehetőségek keretein belül), vagyis csupán három tagállamról, Lengyelországról, Magyarországról és Svédországról mondható el, hogy nem léptek be a megerősített együttműködésbe. Mivel Svédország 2019 áprilisában jelezte belépési szándékát, végül csak Lengyelország és Magyarország tekinthető tényleges távolmaradónak.

A megerősített együttműködés („enhanced cooperation”) fontos és innovatív jogintézménye az uniós integrációnak. Eredetileg az Amszterdami Szerződés módosításaival hozták létre, abból a célból, hogy legyen jogi keretrendszer egyes tagállamok uniós célok megvalósítását célzó – időben és tárgyában – szorosabb együttműködéséhez. Ezáltal a többségi döntéshozatalhoz szükséges mértékű egyetértést el nem érő konszenzus esetén is lehet haladni, a valamely uniós cél vonatkozásában elkötelezett tagállamoknak nem kell kivárniuk, míg a többség is így dönt. Ez egyszersmind azt is egyértelművé teszi, hogy az integráció mélyítése és az EU-s célkitűzések gyorsabb megvalósítása fontosabb érdek, mint egy-egy tagállam aktuális – tipikusan politikai – érdeke. Ennek elfogadását tükrözik a megerősített együttműködés létrehozásának hatályos szabályai, valamint az is, hogy az EUMSZ ezt a lehetőséget – a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség politikáját illetően – megoldási útként kínálja arra az esetre, ha a többségi döntéshozatali mechanizmus megakadna.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről, HL L 198, 2017. július 28. 29–42.; a továbbiakban „Irányelv”.

<sup>15</sup> Belgium, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Finnország, Franciaország, Görögország, Horvátország, Litvánia, Luxemburg, Németország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia.

<sup>16</sup> A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről, HL L 283 2017. október 31. 1–71.; a továbbiakban „Rendelet”.

<sup>17</sup> Igaz, az Európai Ügyészséget érintően az EUMSZ 86. cikk szerinti különleges jogalkotási eljárást alkalmazták, ami egyhangúságon alapul.

## 2. Az Európai Ügyészség felépítése és hatásköre

Az Európai Ügyészség feladata az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények és az azokhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények elkövetőivel szemben a nyomozás és a vádhatósági eljárás lefolytatása. Fontos feladatai közé tartozik a terheltek tagállami bíróság elé állítása is. Ebben a vonatkozásban az Európai Ügyészség nyomozásokat folytat és eljárási cselekményeket végez, valamint ellátja az ügyészi feladatokat a tagállamok illetékes bíróságain az egyes ügyek jogerős lezárásáig (Rendelet 4. cikk).

Az EUMSZ 86. cikke nem határozta meg, hogy az Európai Ügyészség milyen szervezeti keretekben, milyen konkrét hatáskörökkel, miféle eljárási szabályok szerint működjen. Erre nézve a megerősített együttműködésben résztvevő tagállamoknak választaniuk kellett a tudomány által kidolgozott modellek közül, illetve kompromisszumokat kellett kötniük egymással a közös cél érdekében.

Az Európai Ügyészség hatásköreit, jogosítványait és eljárását, a kompromisszumokon túl, az alábbi alapelvek határozzák meg:

- megosztott „illetékesség” a tárgyi hatáskörbe tartozó bűncselekményekre nézve, az Európai Ügyészség prioritása mellett,
- a közös eljárásrend csupán a kereteket határozza meg, a konkrét operatív (nyomozási) cselekményeket és más igazságügyi aktusokat viszont az adott eljáró tagállam jogrendje határozza meg,
- az Európai Ügyészség nyomozásai során nincs szükség jogsegélyre, európai nyomozási határozatra vagy épp közös nyomozócsoportra,
- közvetlen és azonnali információcsere működik az Európai Ügyészség szervezetén belül, illetve az Európai Ügyészség és a nemzeti bűnüldöző hatóságok, valamint az uniós szervek között,
- az Európai Ügyészség szorosan együttműködik az Eurojust, az Europol (különösen bűnügyi elemzések terén) és az OLAF<sup>18</sup> szervezetekkel.

<sup>18</sup> Az OLAF tevékenységére értelemszerűen továbbra is szükség van, feladatai és hatásköre más – igaz, előkészítheti az Európai Ügyészség nyomozásait. Az OLAF továbbra is minden tagállam és minden EU-s intézmény vonatkozásában kifejthet ellenőrző tevékenységet, nyilvánvalóan az Európai Ügyészségen belül is.

## 2.1. Az Európai Ügyészség tárgyi hatásköre

Az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeket az Irányelv határozza meg, így ennek megfelelően ilyennek kell tekinteni és bűncselekménynek kell nyilvánítani az unió pénzügyi érdekeit érintő csalást, a vesztegetést, a hűtlen kezelést, valamint az ezekből származó vagyont érintő pénzmosást is. Az Irányelv ezen túlmenően meghatározza a büntetendő részesi alakzatokat és a stádiumokat, valamint azokat a szankciós küszöböket is, amelyek a büntetőjogi fenyegetettség minimumszintjét jelentik.

Az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörének másik csoportját a fentiekhez elválaszthatatlanul kötődő bűncselekmények adják. Az EUMSZ 86. cikke a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményekről ejt szót, amelyeket az Irányelv definiált, ezekhez képest ezt a hatáskört a Rendelet alapozza meg. Ennek definíciójaként az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) által kialakított autonóm uniós jogi fogalom<sup>19</sup> alkalmazandó. Ugyanakkor e más bűncselekmények közvetett módon – az elválaszthatatlan kötődés révén – mégiscsak sértik (sérthetik) a pénzügyi érdekeket, így bevonásuk végső soron nem ütközik az EUMSZ 86. cikkébe. Ezen túlmenően a tisztességes eljáráshoz való jog és az eljárási ökonómia is indokolja a járulékos hatáskör megteremtését. A Rendelet további tárgyi hatáskört teremt, amikor kimondja, hogy az Európai Ügyészség a bűnszervezetben való elkövetés esetén is eljár, függetlenül a bűnszervezet tagállami dogmatikai besorolásától. A tárgyi hatáskört érintően a Rendelet a 22. cikk (1) bekezdésében fontos további értelmezést tesz, és a tárgyi tényezők elsődlegességét hangsúlyozza, amikor kimondja, hogy az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tekintetében, függetlenül attól, hogy az adott magatartás a nemzeti jogban más típusú bűncselekménynek is minősülhet.<sup>20</sup>

A Rendelet 25. cikke több fontos korlátozást fűz az Európai Ügyészség tárgyi hatáskörét meghatározó rendelkezésekhez, amelyek az Európai Ügyészség hatáskörének gyakorlását kizárják a 22. cikk szerinti bűncselekmények esetén is. Ezt részletesebben az eljárás áttekintésénél mutatjuk be.

<sup>19</sup> A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 54. cikkének értelmezését elvégző előzetes döntéshozatali joggyakorlat alapján szilárdult meg a fogalom: „az egymáshoz időben, térben és tárgyak szerint elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények együttese azonossága”, ami az azonos cselekmény kategóriáját jelenti, magában hordozza az elválaszthatatlanság ismérveit is. Lásd erről például: Tóth (2018).

<sup>20</sup> A Bizottság 2018 szeptemberében kezdeményezte, hogy az Európai Tanács a határon átnyúló terrorista bűncselekményekre is terjessze majd ki az Európai Ügyészség hatáskörét, az EUMSZ 86. cikkének (4) bekezdése alapján. Ehhez előbb alapszerződés-módosításra van szükség, emiatt már több uniós csúcsértekezleten tárgyaltak róla, de egyelőre nem született döntés. A hatáskör további kiterjesztése felmerült még az euró hamisítása és a határon átnyúló, az EU pénzügyi érdekeit nem érintő korrupciós és pénzmosási cselekmények vonatkozásában is. A felvetéssel először az Európai Parlament állt elő, 2016-ban. Lásd erről: Békés-Gépész (2019), 39–49.; a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és az Európai Tanácsnak – Védelmet nyújtó Európa: az Európai Ügyészség hatáskörének a határon átnyúló terrorista bűncselekményekre való kiterjesztésére irányuló kezdeményezés. Brüsszel, 2018.9.12. COM(2018) 641 final.

### Az Európai Ügyészség tárgyi hatásköre és korlátai

Hatáskör	Fogalma, tényállási elemei
Az unió pénzügyi érdekeit érintő csalás	Irányelv 3. cikk
• első korlát	Rendelet 25. cikk (2) bek. / kevesebb mint 10 ezer euró
• második korlát	Rendelet 22. cikk (1) bek. / hozzáadottérték-adóra <sup>21</sup> elkövetett csalás esetén
• harmadik korlát	Rendelet 22. cikk (4) bek. / közvetlen nemzeti adók
• mérlegelést engedő eset	Rendelet 27. cikk (8) bek. / kevesebb mint 100 ezer euró
Vesztegetés	Irányelv 4. cikk (2) bek.
Hűtlen kezelés	Irányelv 4. cikk (3) bek.
Pénzmosás	Irányelv 4. cikk (1) bek.; 2015/849 irányelv 1. cikke (3) bek. (a 2018/1673 irányelv nem!)
Hivatalos személy fogalmának kiterjesztése	Irányelv 4. cikk (4) bek.
Bűnszervezet	Irányelv 8. cikk, Rendelet 22. cikk (2) bek.; 2008/841/IB kerethatározat
Szorosan kapcsolódó más bűncselekmények	Rendelet 22. cikk (3) bek.
• korlát	Rendelet 25. cikk (3) bek. / tartózkodik hatásköre gyakorlásától

Forrás: a szerző saját szerkesztése

## 2.2. Az Európai Ügyészség területi és személyi hatásköre

Az Európai Ügyészség vonatkozásában a Rendelet 23. cikkének előírásai egyfelől joghatósági rendelkezésekként viselkednek, és a nemzeti, illetve a szupranacionális szint elhatárolását írják le. Másrészt az Európai Ügyészség az európai territorialitás elvéből<sup>22</sup> fakadóan látja el nyomozási és vádhatósági feladatait, így lényegében a részes tagállamok területére kiterjedő illetékességgel jár el, ekként eljárási szabályai a belső eljárásjogi rendelkezésekhez is hasonlíthatók. Jogforrási (és hatály) szempontból ez utóbbi funkciónak van különösen nagy jelentősége, hiszen a Rendelet – hatálybalépését követően – részét képezi a nemzeti büntetőeljárási szabályhalmaznak, közvetlenül alkalmazandó és közvetlen hatállyal bír, és főszabály szerint a nemzeti rendelkezésekkel szemben alkalmazási elsőbbséget élvez.

<sup>21</sup> Általános forgalmi adó, az egyszerűség kedvéért a továbbiakban „ÁFA”.

<sup>22</sup> Az elv magja az integrációs gondolat, miszerint a különböző tagállamok igazságszolgáltatási rendszereit úgy kell tekinteni, mintha nem külön államok egymástól függetlenül működő igazságszolgáltatási rendszerei lennének, hanem azok egy közös igazságügyi térséget alkotnának. Ez azt jelenti, hogy a rendszer egyes egységei közötti kapcsolatokra, feladatmegosztásra nem joghatósági szempontú megközelítés, hanem tisztán illetékesség-hatáskör szempontú szabályozás lenne irányadó. Az egységes igazságügyi térségben (European legal and judicial space) nem külföldi állam hatóságával történik az együttműködés, hanem az illetékes és hatáskörrel rendelkező másik hatósággal. Ebben a térségben nincs akadálya az ilyen másik hatóság által felvett bizonyíték felhasználásának, mint ahogy annak sem, hogy a másik tagállam földrajzi területén eljárási cselekményeket foganatosítsanak. Az elv alapvető jellemzője az, hogy megvalósulása esetén a joghatósági ütközés fogalmilag kizárható válik, a büntetőügyeket érintően a földrajzi (illetékességi) és hatásköri szabályok mentén lehet és kell allokálni az eljárási erőforrásokat. Ez értelemszerűen együtt jár a tagállami büntetőigény „közösben történő feloldásával”, vagyis azzal, hogy a tagállamok elfogadják az önállóan artikulált és képviselt büntetőigényük megszűnését. Az elvet – még – nem rögzítették jogszabályban, de az Európai Ügyészség működése bizonyos mértékig ezt képezi le. Lásd: Karsai (2015), 94–97.



A Rendelet 23. cikk a) pontja szerint akkor járhat el az Európai Ügyészség a hatáskörébe tartozó bűncselekmények miatt, ha az adott bűncselekményt részben vagy egészben egy vagy több (részes) tagállam területén követték el. Ehhez képest ÁFA-csalás esetén a hatáskörgyakorlás korlátja az, hogy az Európai Ügyészség csak bizonyos jelentőséget elérő esetekben járhat el: akkor, ha az adott cselekmény legalább két részes tagállam területét érinti, összességében legalább 10 millió euró mértékű kárt (vagyonhiányt) idéz elő, és egyébként a cselekmény uniós szinten hatékonyabban üldözhető (szubszidiaritás).

Másfelől az Európai Ügyészség akkor is eljár [Rendelet 23. cikk b) pont], ha az adott cselekményt valamely (részes) tagállam állampolgára követte el – és nem lehet alkalmazni az előző szabályt –, feltéve, hogy van olyan részes tagállam, amelyik joghatósággal rendelkezik e bűncselekmény tekintetében a területén kívüli elkövetés esetén (is). A rendelet szövege szerint bármelyik részes tagállam területén kívüli joghatósági szabálya megalapozza a 23. cikk b) pont alkalmazását. Ez a szabály megengedi a területen kívüli hatáskörgyakorlást („joghatóság” érvényesítését) a részes államok állampolgárai által elkövetett cselekmények kapcsán, amennyiben bármelyik részes tagállam büntetőjoga egyébként követi a személyi elv joghatóságot megalapozó értelmezését (ez tipikusan adott, bár vannak országok, amelyek bizonyos tárgyi súly felett érvényesítik a személyi elvet<sup>23</sup>). A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az Európai Ügyészség eljárhat valamely részes tagállam állampolgára által megvalósított, a hatáskörébe tartozó bűncselekmény miatt akkor is, ha ezt a bűncselekményt nem részes tagállam területén követték el.

A harmadik szabály lényegében az EU-s tisztségviselők vonatkozásában terjeszti ki a joghatóságot. Ennek értelmében az Európai Ügyészség hatásköre kiterjed arra a cselekményre is, amelyet a részes államok területén kívül olyan személy követett el, akire a bűncselekmény elkövetése idején vonatkozott a személyzeti szabályzat, vagy fennálltak vele kapcsolatban az alkalmazási feltételek,<sup>24</sup> feltéve, hogy valamely részes tagállam joghatósággal rendelkezik e bűncselekmény tekintetében, ha azt a területén kívül követték el [23. cikk c) pont]. Látható, hogy e személyek esetleges bűncselekményei kapcsán a területen kívüli joghatóságot akár egyetlen tagállam belső szabályai is megalapozhatják, azaz, ha van olyan tagállam, amelyik az EU-s tisztségviselők cselekményére kiterjesztette a büntetőjogát.

Ez a szabály tisztán mutatja a tagállamitól elkülönülő szupranacionális érdekek büntetőjogi védelmének jelenlegi állapotát: van megkülönböztethető érdek (például uniós tisztségviselő keveredik korrupcióba, aminek következtében indokolatlanul fizetnek ki harmadik országba irányuló támogatásokat), de a „szupranacionális” joghatóságot legalább egy tagállami szabályozásnak kell közvetítenie.

<sup>23</sup> Lásd részletesen: Sinn (2012).

<sup>24</sup> A Tanács 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK rendelete az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról, az egyéb alkalmazottakra vonatkozó alkalmazási feltételekről, valamint a Bizottság tisztviselőire ideiglenesen alkalmazandó különleges intézkedések bevezetéséről, HL L 56., 1968.3.4., 1. o.



A területiség elvének felfogása izgalmas és gyakorlati jelentőségű jogértelmezési kérdéseket fog felvetni olyan bűncselekmények esetén (például vámokkal, fejlődő országokba kihelyezett támogatásokkal kapcsolatban harmadik országok állampolgárai által és/vagy harmadik ország területén elkövetett bűncselekmények), amelyek miatt az EU pénzügyi érdekei sérülnek, míg maga az elkövetés nem esik a fenti kritériumok alá.

## 2.3. Az Európai Ügyészség szervezete

Az Európai Ügyészség szervezeti felépítésének a gerincét az úgynevezett delegált európai ügyészek alkotják. Ők eredetileg is tagállami ügyészek, akiket a tagállam – saját belső eljárásrend alapján – kiválaszt és jelöl erre a pozícióra. Ezek az ügyészek nem veszítik el nemzeti ügyészi pozíciójukat, jogállásuk kettős lesz („kettős kalap”), azaz valójában nem lépnek ki a tagállami ügyészségi hierarchiából.

Az Európai Ügyészség egységes és oszthatatlan uniós szerv, amelynek van egy központi és egy decentralizált szintje. A központi szinten

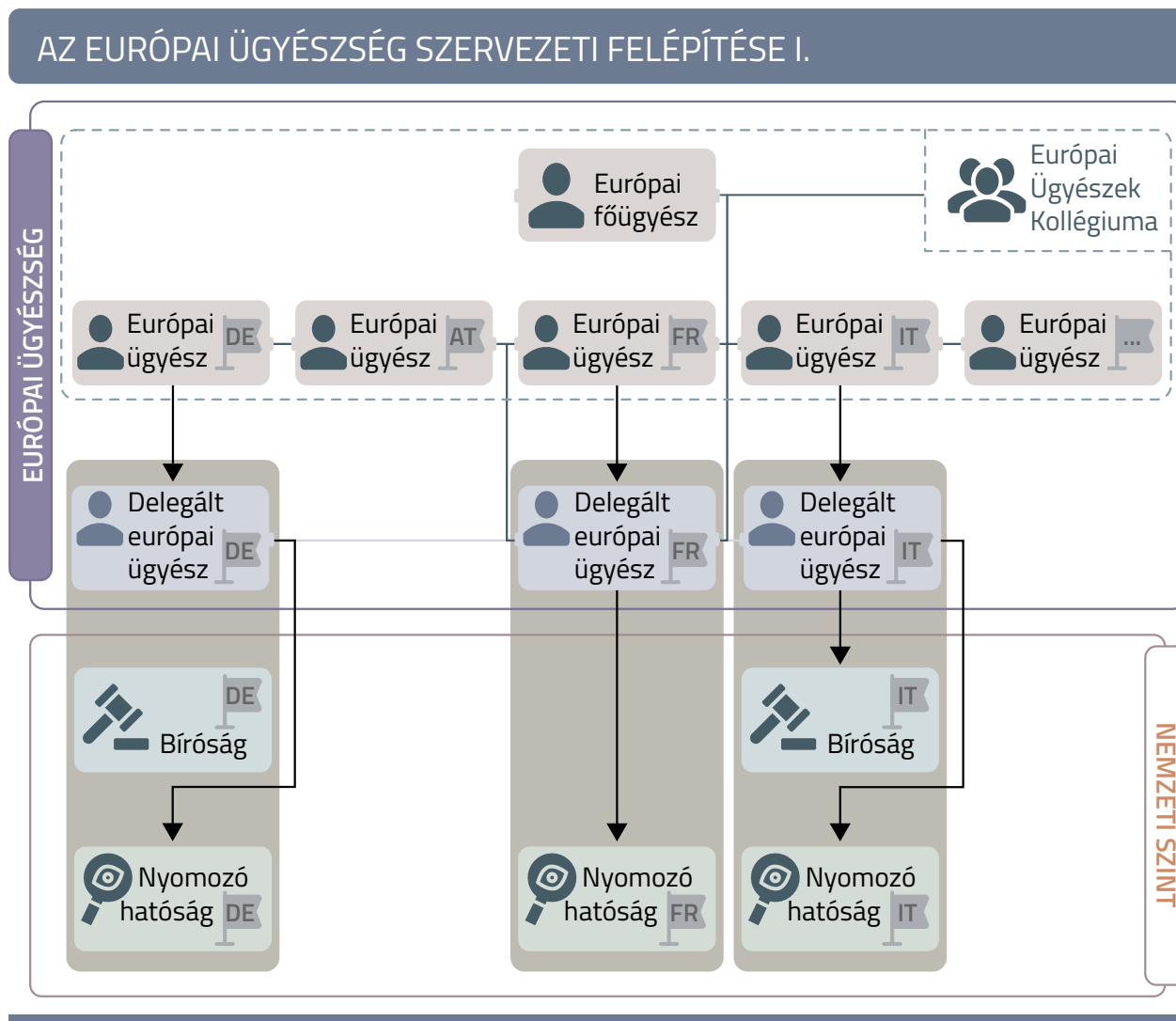
- az európai főügyész,
- az Európai Ügyészek Kollégiuma,
- az állandó tanácsok, illetve
- az egyes európai ügyészek állnak.

Az európai főügyész mandátuma hét évre szól, nem lehet meghosszabbítani. A jelöltnek olyan kvalifikációval kell rendelkeznie, amilyen a nemzeti joga szerinti legmagasabb szintű ügyészi vagy bírói tisztségbe történő kinevezéshez szükséges, és függetlenségéhez nem férhet kétség. A pályázat nyílt és nyilvános, az Európai Unió hivatalos lapjában kell közzétenni. Az Európai Parlament és a Tanács közös megegyezéssel nevezi ki az európai főügyészt, a pályázók köréből kiválasztott jelöltek közül. Az európai főügyész helyetteseit az Európai Ügyészek Kollégiuma nevezi ki, méghozzá saját tagjai, vagyis az európai ügyészek közül.

Mindegyik részes tagállam egy-egy európai ügyészt jelöl ki, belső eljárásrend által meghatározott módon. Az európai ügyészek az úgynevezett állandó tanácsok tagjai (lásd alább), és ők irányítják és felügyelik azokat a nyomozásokat, illetve átláthatósági tevékenységeket, amelyekben az úgynevezett delegált európai ügyészek járnak el a származási tagállamukban (részletesebben lásd alább).

A decentralizált szinthez a konkrét tagállami eljárásokat lefolytató delegált európai ügyészek tartoznak. Az alábbi ábra szemlélteti ezt a kétszintű szervezeti felépítést, a rendőrségek (nyomozó hatóságok) és a bíróságok kapcsolódásának egyidejű jelzésével.

1. ábra



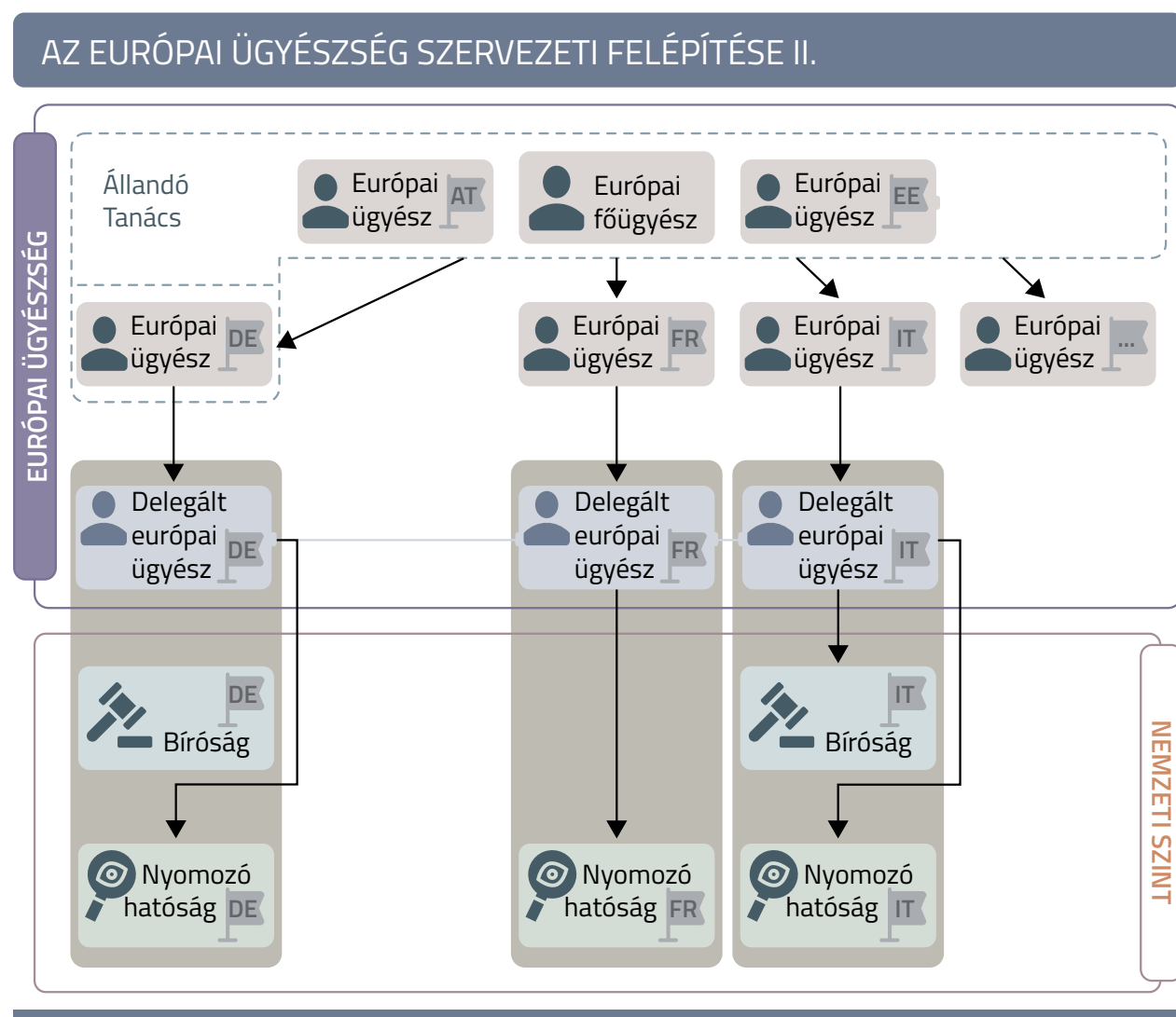
*Forrás: a szerző saját szerkesztése, a Hans-Holger Herrnfeld előadásán (Európai Jogi Akadémia, 2020. február 7.) bemutatott ábra alapján*

Az európai ügyészek összessége – tehát az európai főügyész, valamint tagállamonként egy-egy európai ügyész – alkotja az Ügyészi Kollégiumot (Európai Ügyészek Kollégiuma). Az Ügyészi Kollégium rendszeresen összeül, és felelősséggel tartozik az Európai Ügyészség tevékenységének általános felügyeletéért. Határoz a stratégiai kérdésekben, valamint a konkrét ügyek nyomán felmerülő általános kérdésekben – különösen annak érdekében, hogy az Európai Ügyészség vádhatósági eljárásra vonatkozó irányvonala a tagállamok mindegyikében egységes, hatékony és következetes legyen. Az Ügyészi Kollégium a konkrét ügyeket illetően nem hozhat operatív döntéseket (Rendelet 9. cikk).

Az Európai Ügyészség legfontosabb szervezeti egysége az állandó tanácsok rendszere. Az állandó tanácsokban az elnöki tiszteket az európai főügyész vagy egyik helyettese, illetve az az európai ügyész tölti be, akit az Európai Ügyészség belső eljárási szabályzatának megfelelően elnököknek kijelöltek. Az elnökön kívül az állandó tanácsoknak két állandó tagja van. Az állandó tanácsok számát, összetételét és az állandó tanácsok közötti hatáskörfelosztást az Európai Ügyészség működési igényeinek figyelembevételével és belső eljárási szabályzatával összhangban kell meghatározni (Rendelet 10. cikk).

Az Európai Ügyészség gerincét képező állandó tanácsok irányítják és ellenőrzik a nyomozásokat, továbbá felelnek az eljárások egységességéért. A 2. ábra az állandó tanácsok rendszerét és szervezeti kapcsolódását mutatja be.

2. ábra



Forrás: a szerző saját szerkesztése, a Hans-Holger Herrnfeld előadásán (Európai Jogi Akadémia, 2020. február 7.) bemutatott ábra alapján

Az európai ügyészeket a részes tagállamok jelölése alapján kell kinevezni; a Tanács – egy tanácsadói testület véleményének kikérése után – tagállamonként három jelölt közül választ. Az egyszerű többséggel megválasztott európai ügyész mandátuma hat évre szól és nem megújítható, ám legfeljebb három évvel meghosszabbítható. Fontos megérteni, hogy az európai ügyészek saját származási tagállamuk irányában összekötőként működnek, és az információs csatorna szerepét töltik be az állandó tanácsok és a delegált európai ügyészek között. Utóbbiakkal szorosan együttműködve ellenőrzik a tagállamokban az Európai Ügyészség feladatainak végrehajtását. Emellett biztosítják, hogy a központi hivataltól érkező minden releváns információ eljusson a delegált európai ügyészekhez, illetve fordítva. Különleges esetben maguk is nyomozhatnak: a Rendelet 28. cikk (4) bekezdése szerint az ügyet felügyelő európai ügyész kivételes esetekben – az illetékes állandó tanács jóváhagyásával – dönthet úgy, hogy személyesen folytatja le a nyomozást, illetve személyesen végez egyes nyomozási cselekményeket, ha ez a nyomozás vagy a vádhatósági eljárás eredményességéhez elengedhetetlen. Indokolhatja ezt például a bűncselekmény súlyossága, esetleg uniós tisztviselők vagy egyéb alkalmazottak, illetve az uniós intézmények tagjainak érintettsége a nyomozásban, vagy éppenséggel az, hogy sikertelen volt az ügyáthelyezés egyik delegált európai ügyésztől a másikhoz. A tagállamok ilyen esetekre biztosítják, hogy az európai ügyész jogosult legyen nyomozási cselekmények és egyéb intézkedések elrendelésére vagy kérelmezésére, valamint azt, hogy rá is vonatkozzanak a delegált európai ügyészek hatáskörei, felelősségi körei és kötelezettségei.

E kivételes esetektől eltekintve az operatív munkát a tagállamokban működő delegált európai ügyészek végzik, akik az Európai Ügyészség nevében járnak el saját tagállamukban, és a nemzeti ügyészekkel azonos jogkörökkel rendelkeznek a nyomozás, a vádhatósági eljárás és az ügyek bíróság elé vitele tekintetében. A delegált európai ügyészek felelnek az általuk indított, nekik kiosztott, illetve a saját hatáskörbe vonás jogára hivatkozással általuk átvett nyomozásokért és vádhatósági eljárásokért. Eljárásuk során az adott ügygel megbízott állandó tanács iránymutatásait és utasításait, valamint az ügyet felügyelő európai ügyész utasításait követik.

A delegált európai ügyészek az úgynevezett kettős kalap hatálya alá tartoznak, azaz szerves részét képezik az Európai Ügyészségnek, és ily módon az általuk folytatott nyomozások és vádhatósági eljárások során kizárólag annak nevében és képviselőként járnak el. Jogállásuk ilyen tekintetben független, és eltér a nemzeti ügyészek jogállásától. A Rendelet szerint ugyanakkor hivatali idejük alatt tagállamuk ügyészsége tagjainak kell maradniuk és a nemzeti ügyészekkel azonos jogkörökkel kell rendelkezzenek. Nemzeti ügyészi feladatokat is elláthatnak, ha ez nem akadályozza őket a delegált európai ügyészi feladataik teljesítésében. Ez irányú megbízatásukról tájékoztatják az adott ügyet felügyelő európai ügyészt. Ha valamelyikük a delegált európai ügyészi feladatait a nemzeti ügyészként gyakorolt feladatai miatt nem tudja ellátni, erről tájékoztatja az adott ügyet felügyelő európai ügyészt. Utóbbi az érintett nemzeti ügyészségekkel egyeztet arról, hogy elsőbbséget kell-e biztosítani a szóban forgó ügyész delegált európai ügyészi feladatai ellátásának.

Az európai főügyészt megválasztották már, illetve a legtöbb részes tagországban az európai ügyészekre is tettek javaslatot, ám a Tanács a listát a tanulmány kéziratának 2020. november 30-i lezárásáig nem fogadta el. A delegált európai ügyészek vonatkozásában uniós jogszabály nem határoz meg speciális követelményeket, ugyanakkor mindegyik tagállam érdeke az, hogy nyelveket beszélő, nemzetközi együttműködésben tapasztalatot szerzett, szakmailag kifogástalan jelölteket állítson.

Az európai ügyészek kiválasztásánál a nyílt pályázat hiánya erősen kifogásolható, mivel a tagállami javaslattétel a politikai befolyás egyértelmű megjelenésének tekinthető. A transzparencia hiánya is tényszerű, azonban kétségtelen, hogy itt először a politikai színtéren kellett kompromisszumot találni a „projekt” folytatásához, s a kompromisszumcsomag része, hogy legalább a kiválasztásnál legyen valamilyen tagállami kontroll (ha már a működésnél valójában alig lesz). Ha pedig így van, akkor legalább ezen nem akadt el az ügy. Mindezek ellenére elképzelhető, hogy néhány évnyi működés után, a szükségszerű reformok keretében, át lehet majd térni a pályázati rendszerben történő kiválasztásra.

Szintén kifogásolható, hogy az európai ügyészt és a delegált európai ügyészt nem védik az elmozdítás ellen uniós szabályok, tehát őket a tagállam ügyészi szervezetéből – a tagállami szabályok alapján – el lehet mozdítani. Hasonlóképpen, a kettős kalapot viselő ügyészek tagállami fegyelmi eljárása vagy bűncselekménnyel való megvádolása esetén is számos nyitott kérdés marad, akár alaptalan, akár megalapozott volt az eljárás.

## 2.4. Az Európai Ügyészség eljárásának alapvonalai

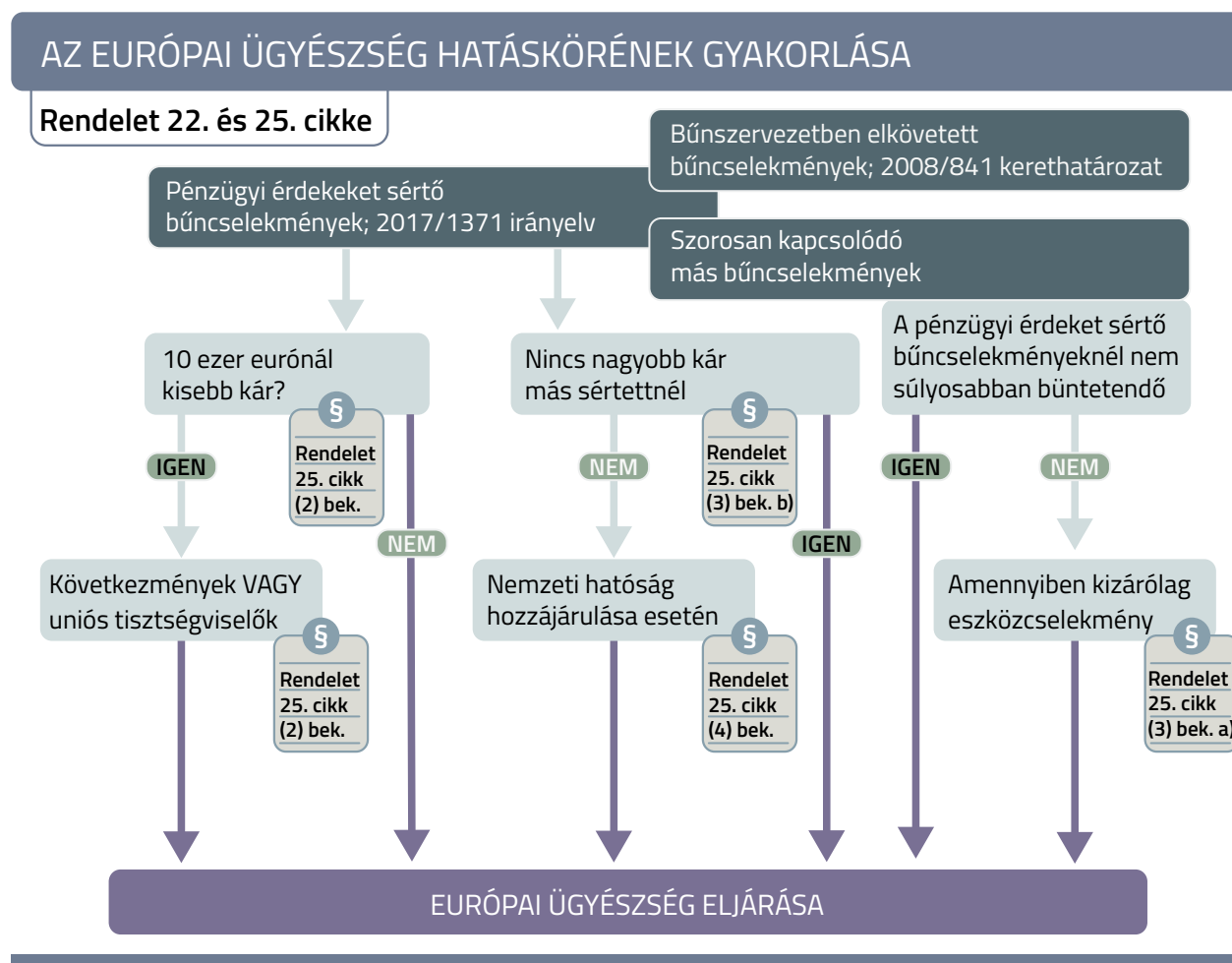
Az Európai Ügyészség feladata az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények, és az azokhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények elkövetőivel szemben a nyomozás és a vádhatósági eljárás lefolytatása, valamint e személyek (tagállami) bíróság elé állítása. Ebben a vonatkozásban az Európai Ügyészség nyomozásokat folytat és eljárási cselekményeket végez, valamint ellátja az ügyészi feladatokat a tagállamok illetékes bíróságain az ügyek jogerős lezárásáig (Rendelet 4. cikk). A hatáskörébe tartozó bűncselekmény gyanúja esetén megindítja a nyomozást, vagy ha a nemzeti hatóság már megindította az eljárást, akkor azt öt napon belül a saját hatáskörébe vonhatja (Rendelet 27. cikk).

Az Európai Ügyészség hatásköre elsődleges, de nem kizárólagos; megilleti a saját hatáskörbe vonás joga, de meghatározott esetekben tartózkodhat hatáskörének gyakorlásától. Ez az opportunitás<sup>25</sup> elvének elismerését jelenti. Igaz, ha az Európai Ügyészség nem él az eljárás lefolytatásának jogával, a tagállam saját legalitási szabálya alapján még eljárhat. A Rendelet

<sup>25</sup> A büntetőeljárás megindítása lehet általánosan kötelező, amennyiben bűncselekmény elkövetése vagy ennek gyanúja jut valamely hatóság tudomására (ez az eljárási legalitás elve); a másik modell szerint a büntetőeljárás megindítása a nyomozó hatóság vagy az igazságügyi hatóság diskrecionális jogkörben hozott döntésétől függ.

22. cikkében megalapozott (joghatósági) tárgyi hatásköri rendelkezésekhez képest a Rendelet 25. cikke tartalmazza a hatáskör gyakorlásának speciális feltételeit. E szerint további jogi vagy történeti tények fennállása dönti el, hogy eljár-e az Európai Ügyészség a hatáskörébe tartozó bűncselekmények miatt. Ilyen jogi ténynek tekinthető a szorosan kapcsolódó más bűncselekmény büntetési tétele. Ugyanakkor a kár összege, a sértett, a szorosan kapcsolódó más bűncselekmény eszközjellege és az elkövetői minőség a tényállás történeti tényeihez tartoznak. A Rendelet 22. és 25. cikkének együttes alkalmazásával lehet megállapítani, hogy eljár-e az Európai Ügyészség egy ügyben.

3. ábra



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A Rendelet 25. cikk (6) bekezdése kimondja: ha az Európai Ügyészség és a nemzeti ügyészségek nem értenek egyet abban a kérdésben, hogy az adott cselekmény melyikük hatáskörébe tartozik, akkor a nemzeti szinten a vádhatósági hatáskörök elosztásának kérdésében döntésre jogosult nemzeti hatóságoknak kell dönteniük arról, hogy ki kapja meg a hatáskört az ügyre vonatkozó nyomozás lefolytatására. Izgalmas lesz majd e döntések indokait nyomon követni,

hiszen a nemzeti hatóságnak az Európai Ügyészség és a nemzeti vádhatóság közötti vitát elvileg az uniós jogi kritériumok alapján kell majd eldöntenie, valójában azonban meglehetősen tág tere nyílik annak, hogy a tagállam befolyásolja az Európai Ügyészség mozgásterét. Gátolhatja az Európai Ügyészség eljárását, ha a hatásköri konfliktus feloldására jogosult nemzeti hatóságok rendre a nemzeti ügyészség javára döntenek.

Amennyiben az Európai Ügyészség folytatja le az eljárást, lényeges, hogy melyik delegált európai ügyész lesz az, aki megindítja vagy átveszi a nyomozást. Itt az első fontos kérdés a „tudomás-szerzés” tagállama szerint dől el. Ha ugyanis az alkalmazandó nemzeti jognak megfelelően alapos okkal feltételezhető, hogy az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó bűncselekményt követnek vagy követtek el, akkor az érintett (a nemzeti joga alapján a bűncselekményre joghatósággal rendelkező) tagállam delegált európai ügyésze nyomozást indít. Ha ez nem történik meg (bármilyen okból), akkor az az állandó tanács, amelynek az ügyet kiosztották, utasítja a delegált európai ügyészek egyikét a nyomozás megindítására.

A Rendelet 26. cikke lényeges ügyelosztási szabályt rögzít, és kizárja a párhuzamos nyomozásokat. Főszabályként ugyanis annak a tagállamnak a delegált európai ügyésze indítja meg a nyomozást és kezeli az ügyet, amelyben a büntetendő tevékenység összpontosul. Amennyiben az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó több, egymáshoz kapcsolódó bűncselekményről van szó, akkor annak a tagállamnak a delegált európai ügyésze az illetékes, amelyben a bűncselekmények többségét követtek el. Az ügyben joghatósággal bíró másik tagállam delegált európai ügyésze csak akkor indíthat nyomozást – illetve őt az illetékes állandó tanács csak akkor utasíthatja nyomozás megindítására –, ha a főszabálytól való eltérés kellően indokolt. A lehetséges indokok, fontossági sorrendben, a következők: a) a gyanúsított vagy vádlott szokásos tartózkodási helye; b) a gyanúsított vagy vádlott állampolgársága; c) az a hely, ahol a legjelentősebb pénzügyi kár bekövetkezett.

Amennyiben ugyanarra az ügyre több tagállamnak is lenne joghatósága, akkor a kijelölt állandó tanács – az érintett európai ügyészekkel és/vagy a delegált európai ügyészekkel folytatott egyeztetést követően – határozhat úgy, hogy a) az ügyet áthelyezi valamely másik tagállam delegált európai ügyészéhez, illetve b) az ügyeket egyesíti vagy elkülöníti, és minden ügyhöz kijelöli az eljáró delegált európai ügyészt.

A delegált európai ügyészek szoros együttműködésben járnak el, segítséget nyújtva egymásnak, és rendszeresen egyeztetve a határokon átnyúló ügyekben. Ha valamely intézkedést az eljáró delegált európai ügyész tagállamától eltérő tagállamban kell végrehajtani, akkor az eljáró delegált európai ügyész dönt a szükséges intézkedésről, majd az ügyet átadja annak a delegált európai ügyésznek, akinek a tagállamában az intézkedést végre kell hajtani. Az eljáró delegált európai ügyész minden olyan intézkedést átadhat, amelyet a 30. cikkel összhangban ő maga



alkalmazhat.<sup>26</sup> Az ilyen intézkedések indoklására és elfogadására az eljáró delegált európai ügyész tagállamának joga az irányadó. Ha az eljáró delegált európai ügyész egy adott nyomozási cselekményt másik tagállam delegált európai ügyészének vagy ügyészeinek ad át, akkor erről egyidejűleg tájékoztatja az ügyet felügyelő európai ügyészt. Ha a segítséget nyújtó delegált európai ügyész tagállamának joga értelmében bírói engedély kell az intézkedéshez, akkor azt a segítséget nyújtó delegált európai ügyész az államának jogával összhangban beszerzi. Ha az átadott intézkedésre vonatkozóan megtagadják a bírói engedélyt, az eljáró delegált európai ügyész visszavonja a megbízást. Mindazonáltal, ha a segítséget nyújtó delegált európai ügyész tagállamának joga szerint nincs szükség bírói engedélyre, az eljáró delegált európai ügyész tagállamának joga szerint viszont igen, akkor az engedélyt utóbbi (vagyis az eljáró delegált európai ügyész) szerzi be, és terjeszti elő a megbízással együtt. A segítséget nyújtó delegált európai ügyész végrehajtja az átadott intézkedést, vagy utasítja az illetékes nemzeti hatóságot annak végrehajtására (31. cikk).

Röviden említést kell tenni a Rendelet 27. cikk (8) bekezdésében szabályozott mérlegelési jogról is. Ennek értelmében, ha a bűncselekmény 100 ezer eurónál kisebb kárt okoz, akkor az Európai Ügyészség – általános irányelvek alapján – dönthet úgy, hogy nem vonja magához az ügyet. Konkrét esetben ez saját döntési jogosítványt ad a delegált európai ügyésznek, aki önállóan és indokolatlan késedelem nélkül határozhat úgy, hogy az ügyet nem vonja a hatáskörébe. Az Európai Ügyészség a jövőben kiadandó általános irányelvekben fogalmazza majd meg, hogy milyen esetben lehet ezt az egyedi döntést az Ügyészi Kollégium nélkül gyakorolni. A Rendelet a bűncselekmény jellegétől, a helyzet sürgősségétől, valamint attól teszi ezt függővé, hogy az illetékes nemzeti hatóságok mennyire (lesznek) elkötelezettek az unió pénzügyi érdekeit ért kár teljes megtérülését szolgáló intézkedések megtétele iránt.

Amennyiben az Európai Ügyészség számára az eljárása során kiderül, hogy az adott cselekmény nyomozása nem tartozik a hatáskörébe, akkor az eljárást átadja az illetékes nemzeti hatóságnak. Ennek hiányában a nyomozás lefolytatását követően vagy vádemelésre kerül sor, vagy megszüntetik az eljárást. Erről az állandó tanács a delegált európai ügyész javaslata alapján dönt. A vádemelés abban az államban történik, amelynek delegált európai ügyésze végezte a nyomozást. Ha az ügyben több tagállam is joghatósággal rendelkezik, az állandó tanács főszabályként úgy határoz, hogy a vádhatósági eljárást az eljáró delegált európai ügyész tagállamában kell megindítani, de indokolt esetben ettől eltérően is dönthet. Ha eldönt, hogy melyik tagállamban folytassák le a vádhatósági eljárást, az illetékes nemzeti bíróságot az adott tagállam nemzeti joga alapján kell megállapítani. A vádra vonatkozó határozattervezetet az állandó tanács hagyja jóvá, de nem dönthet az eljárás megszüntetéséről, ha az eljáró delegált ügyész vádemelést javasol (Rendelet 36. cikk). Az állandó tanácsnak 21 napon belül kell elbírálnia a vádemelésre vonatkozó határozattervezetet, ha nincs döntés, az eljáró delegált európai ügyész úgy jár el, ahogy eredetileg javasolta (vádemelés vagy eljárás megszüntetése).

<sup>26</sup> Alapvetően az eljáró delegált európai ügyész tagállamának a joga által meghatározott cselekményekről van szó.



Ha az elsőfokú bíróság ítéletét követően az Európai Ügyészségnek döntenie kell arról, hogy fellebbezzen-e, akkor a delegált európai ügyész határozattervezetet tartalmazó jelentést nyújt be az illetékes állandó tanácshoz, és megvárja annak utasításait. Ha az utasítások bevárására a nemzeti jogban meghatározott határidőn belül nincs mód, akkor a delegált európai ügyész az állandó tanács előzetes utasítása nélkül is fellebbezhet, de ezt haladéktalanul jelentenie kell az állandó tanácsnak, amely ezt követően a fellebbezés fenntartására vagy visszavonására adhat utasítást. Ugyanezt az eljárást kell alkalmazni akkor is, ha a bírósági eljárás során – az alkalmazandó nemzeti joggal összhangban – az eljáró delegált európai ügyész olyan álláspontra jut, amely az eljárás megszüntetését eredményezheti (Rendelet 36. cikk).

Amennyiben az Európai Ügyészség megszünteti az eljárást, e döntést a Rendelet 42. cikk (3) bekezdése értelmében uniós bírósági kontrollnak lehet és kell alávetni (nem tagállamnak). Az Európai Ügyészségnek az egyes ügyek megszüntetését elrendelő határozatait bírósági felülvizsgálat céljából a EUB elé lehet terjeszteni, amennyiben azokat közvetlenül az uniós jog alapján támadják meg.<sup>27</sup> Erre akkor kerülhet sor, ha az Európai Ügyészség (az állandó tanács) nem megfelelően alkalmazza a megszüntetési okokat. Nagyfokú bizonytalanság övezi ugyanakkor a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó szabályokat. A sértett ez alapján keresetet nyújthat be, de az nem egyértelmű, hogy ha nincs személyében azonosítható sértett, hanem a pénzügyi érdekeket képviselő tagállam vagy az EU minősül „sértettnek”, akkor lehet-e a Rendelet szerint keresetet benyújtani, vagy ilyenkor – az általános szabályok szerint – kizárólag megsemmisítés iránti keresetet lehet előterjeszteni.<sup>28</sup> Az sem egyértelmű, hogy mi történhet majd akkor, ha az EUB elutasítja a megszüntetést. A megszüntető okok egy kivétellel valamely tényen alapulnak (például elévülés, kegyelem), így az EUB ilyen döntése lényegében a megszüntetés alkalmazását kizáró tény megállapítására vonatkozna. Ilyenkor nyilvánvaló, hogy az EUB esetleges döntése után folytatni kell az Európai Ügyészség büntetőeljárást. Kivéve, amikor a megszüntetés a releváns bizonyítékok hiányán alapul. Ebben az esetben a büntetőeljárás feltehetően az EUB által elvégzett „előzetes bizonyítékértékelést” követően folytatódik. Mindezekre figyelemmel a jelenlegi jogi szerkezet meglehetősen bizonytalan.

Amennyiben a delegált európai ügyész tagállamának joga szerint az állandó tanács megszünteti az eljárást, később dönthet úgy, hogy ismét induljon el a nyomozás. Nem kizárt a megegyezésszerű lezárás sem; a Rendeletben említett egyszerűsített vádhatósági eljárások célja az ügyek jogerős lezárása a gyanúsítottal való megegyezés révén. Ilyet a nemzeti eljárásokban a delegált európai ügyész az állandó tanács döntése alapján kezdeményezhet.

<sup>27</sup> Ehelyett nem célunk teljes elemzést adni, de például a *ne bis in idem* elv Alapjogi Chartában rögzített szabályának esetleges megsértése alapot adhat az EUB általi felülvizsgálatra. A Rendelet 42. cikkének további bekezdései alapján egyébként az EUB egyaránt hatáskörrel bír azokra a jogvitákra, amelyek az Európai Ügyészség által okozott károk miatti kártérítések, az általa kötött szerződésekben foglalt választott bírósági kikötések, személyzeti ügyek, illetve az európai főügyész vagy az európai ügyészek felmentése miatt merülnek fel.

<sup>28</sup> Ilyet az Európai Parlament, a tagállam, a Tanács vagy a Bizottság az EUMSZ 263. cikk (2) bekezdés szerint eljárva tehetnek.

A fentieket összefoglalva, négy kimenete lehet tehát az Európai Ügyészség által folytatott nyomozásnak:

- egyszerűsített vádhatósági eljárás; Rendelet 40. cikk (végleges elbírálást jelent),
- nyomozás lezárása, nemzeti bíróság előtti vádemelés; Rendelet 35. cikk, 36. cikk (1)-(4) bekezdés,
- tagállamnak átadás; Rendelet 34. cikk (1)-(3), (6) bekezdés,
- az eljárás megszüntetése; Rendelet 39. cikk (1) bekezdés.

## 2.5. Az Európai Ügyészség jelentősége

Az Európai Ügyészség felállítása nagyon jelentős előrelépés az uniós integráció elmélyítésében, még akkor is, ha jelenleg a megerősített együttműködés keretrendszerében értelmezhető szervezetről van szó. Tevékenysége komoly gyakorlati nehézségeket hozhat felszínre, mi több, a büntetőjogi rendszerek különbségének akadályozó mivoltára is rávilágíthat, ami majd folyamatos egyeztetést és további kompromisszumkeresést tesz szükségessé. Látható, hogy az Európai Ügyészségen belüli döntéshozatal a jelenlegi formájában tisztán bűnüldözői, igazságszolgáltatási szakmai jellegű, azaz teljesen kizárja a politikai befolyásolás lehetőségét. Márpedig ez elengedhetetlen feltétele a jogállami és demokratikus működésnek, tekintsünk bár a büntető igazságszolgáltatás bármely szegmensére.

Ezzel egyébként az uniós integráció eljogiasító jellege is feltárul, vagyis az, hogy a korábban politikai felhanggal vagy ha úgy tetszik nemzetállami érdekekkel telített témakörökben elért (esetleges politikai) kompromisszumok érvényre juttatása már jogi keretrendszerben, jogászok által történik, ennek belső szabályozóereje és narratívája szerint. A büntetőjogi integrációban ez különösen így van.

Nyitott kérdés még, hogy milyen ügyteherrel fog indulni a szervezet. Eleinte nyilván nem tanácsos (kapacitáshiány, az eljárási szabályok újdonsága miatt) nagyon sok ügyben saját nyomozást indítani, de kérdés, megengedhető-e, hogy – ha már van ilyen szervezet – továbbra is a tagállamok járjanak el az egyébként az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ügyekben. Ugyanakkor az is igaz, hogy az Európai Ügyészség el nem vitatható szimbolikus jelentőségét már néhány ügy is igazolhatja.

Három fő várakozást lehet azonosítani az Európai Ügyészség majdani működését érintően: a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények hatékonyabb üldözését; nagyobb számú elítélést és nagyobb arányú vagyonvisszaszerzést; mindezzel együtt az uniós pénzügyi eszközök védelmét a kriminális magatartásokkal szemben (csökkenő csalási, korrupciós és pénzmosási kockázatok).

A szakmai és specifikus várakozásokon túlmenően az is látható, hogy az Európai Ügyészség mint uniós projekt olyan területre terjeszti ki a mélyebb integrációt, amit eddig nem érintettek. Így az is a tét, hogy mennyire képes az EU a bűnüldözésben új képességeket kialakítani.

### 3. Érvek az Európai Ügyészség mellett és ellen

Az alábbiakban összefoglaljuk azokat az érveket, amelyek az Európai Ügyészség létrehozatalát és a jelenlegi szabályozás egyes főkérdéseit alátámasztják, illetve kritizálják. Az egyes konkrét részletszabályokat érintő szakmai diskurzus szükségességét itt és most nem tárgyaljuk, de ez a diskurzus várhatóan igen intenzív lesz, hiszen valójában a Rendelet minden rendelkezéséhez lehetne kapcsolni valamely tagállami jogrendet érintő kifogást. Ezért is olyan nagy jelentőségű, hogy a tagállamok meg tudtak egyezni a Rendelet kibocsátásában.

A megerősített együttműködés létrehozásának fő célja a Rendelet szerint az, hogy az EU és tagállamai „egyaránt kötelesek védeni az unió pénzügyi érdekeit a bűncselekményekkel szemben, melyek minden évben jelentős anyagi károkat okoznak. Jelenleg azonban ezeknek a bűncselekményeknek a nemzeti büntető igazságügyi hatóságok általi kivizsgálása és büntetőeljárással alá vonása nem minden esetben elégséges. A szubszidiaritás elvének megfelelően az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése – léptéke és hatásai miatt – uniós szinten jobban megvalósítható. A jelenlegi helyzet – amikor is az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények büntetőjogi üldözése kizárólag a tagállami hatóságok kezében van – nem minden esetben elégséges e cél eléréséhez.”<sup>29</sup>

#### 3.1. Sérti-e az Európai Ügyészség a tagállamok szuverenitását?

Az Európai Ügyészség létrehozásának van szerződéses, vagyis az elsődleges jogban fellelhető jogalapja (EUMSZ 86. cikk), emiatt a létrehozatalával szemben jogi kifogások nem értelmezhetők, mi több, ezek a kifogások az unió célkitűzéseinek megvalósítását is veszélyeztetik, így a lojalitási alapelvet is sértik. Érdemes külön is kiemelni, hogy az EUMSZ létrejöttét eredményező Lisszaboni Szerződés 2007-ben történt ratifikációjával Magyarország kifejezetten elfogadta az Európai Ügyészség felállításának lehetőségét. A struktúra, a működés szabályainak kialakításakor viszont a szokásos tagállami mechanizmusokból fakadó érvekre lehet támaszkodni. Ezt egyébként az EUMSZ 67. cikk (1) bekezdése kifejezetten ki is mondja az eltérő jogrendszerek és jogi hagyományok tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség előírásával.

<sup>29</sup> Rendelet; Preambulum, (3) és (12) preambulumbekkezdés.

Az Európai Ügyészség létrehozatalával kapcsolatosan a jogalap megválasztása bölcs kompromisszumot takar: jogilag az sem lett volna kifogásolható, ha az Európai Ügyészség az EU kizárólagos hatáskörébe eső EUMSZ 325. cikke alapján jön létre, de az ehhez szükséges politikai kompromisszum elképzelhetetlen volt, és erőből (többségi döntéssel) nem lett volna szerencsés megalapítani az Európai Ügyészséget. Így a létrejövetel a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megosztott hatáskörbe tartozó uniós politikáján alapul. Emiatt az Európai Ügyészséget létrehozó döntésekhez valamennyi tagállam egyhangú szavazatára volt szükség az EUMSZ 86. cikk szerinti különleges jogalkotási eljárásban. A megerősített együttműködésnek az Európai Ügyészség esetében az a jelentősége, hogy az egyhangúság követelményének kizárólag a résztvevő, vagyis nem az összes tagállam vonatkozásában kellett teljesülnie. Azaz jogi alap hiányában nem foghat helyt a szuverenitás sérelmére alapozott érvelés.

### 3.2. Ellenkezik-e az Európai Ügyészség a szubszidiaritás elvével?

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 5. cikkének (2) bekezdése szerint a szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az EU csak akkor jár el, ha a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az unió szintjén jobban megvalósíthatók. A szubszidiaritási teszt két, egymáshoz szorosan kapcsolódó kérdést ölel fel: először is azt, hogy a tervezett intézkedést maguk a tagállamok kielégítően meg tudják-e valósítani vagy sem; másodsor pedig azt, hogy az intézkedés – terjedelme vagy hatása miatt – jobban megvalósítható-e az unió szintjén. A két lépés egymással összekapcsolódik, mivel ha a tagállami intézkedés nem kielégítő, ez gyakran vezet ahhoz a megállapításhoz, hogy az elérni kívánt szakpolitikai célkitűzés uniós intézkedéssel jobban megvalósítható. Az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése értelmében a szubszidiaritás elve nem alkalmazható az unió kizárólagos hatásköreire. Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó hatáskör (amelyet az EUMSZ 86. cikke biztosít) nem tartozik az EUMSZ 3. cikkében meghatározott kizárólagos hatáskörök közé, és jellegénél fogva sem tekintendő ilyennek (azaz olyan hatáskörnek, amelyet – noha nem szerepel a felsorolásban – csak az unió tud gyakorolni, és amellyel kapcsolatban a szubszidiaritás elemzése irreleváns). Ezért a szubszidiaritás elve alkalmazandó az EUMSZ 86. cikkére.<sup>30</sup>

Önmagában az Európai Ügyészség létrehozatala nem sérti a szubszidiaritás elvét. Azt kell megvizsgálni, hogy kialakítási modellje és szabályozás jellemzői valóban megfelelnek-e a szubszidiaritási tesztnek.

<sup>30</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (2.) jegyzőkönyv szerinti, a szubszidiaritás elvére tekintettel történő felülvizglatáról, Brüsszel, 2013.11.27. COM(2013) 851 final.

### 3.3. Hatékonyabbá teszi-e az Európai Ügyészség a bűnüldözést?

A hatékonyság és annak mérése a büntetőeljárásban örökzöld kérdése a kriminológiának szinte mindenhol a világon. Teljesen elfogadott fogalmi rendszer és auditált módszertan nincs, de kétségtelenül vannak olyan tényezők, amelyeket el lehet fogadni az Európai Ügyészség működési hatékonyságának indikátoraiként, s így az annak mérésére szolgáló eszköz kialakítását is megalapozhatják. Itt azonban még nem tartunk, az általános véleményalkotás szintjén a kármegtérülési mutató, illetve a visszaszerzett vagyon mértéke tűnnek olyan mérőszámoknak, amelyek prognosztizálhatóan szerepet fognak játszani az Európai Ügyészség hatékonyságának a megítélésében. Másfelől pedig a hatékonyság fő korlátjának a különböző eljárási rendszerekből és érdekekből fakadó széttagoltságot tekintik az uniós pénzügyi érdekek védelme körében. Mindezek alapján az alábbiakban lehet összegezni a diskurzust.

A hatékony uniós szintű bűnüldözés a pénzügyi érdekek sérelmét illetően – jelenleg – olyan ismérvekkel különböztethető meg a tagállamitól, hogy

- egységes szakmai irányítású nyomozások lesznek,
- nem kell a bűnügyi együttműködés nehézkesnek tartott eszközeivel küzdeni,
- nem teljesen új az eljárási keretrendszer, így kevesebb nehézség várható annál, mintha önálló, szupranacionális eljárásrendet alakítottak volna ki.

Ugyanezek az érvek más előjellel is megjelennek, amelyekkel az eredendő célkitűzés elérését lehet kétségbe vonni:

- egységes szakmai irányítás nem működhet a tagállamok egymástól jelentősen eltérő nyomozási előírásai és hagyományai miatt,
- a hibrid megoldás (uniós érdekeket képviselő és érvényesítő tagállami ügyészek) tovább bonyolítja a jelenlegi fragmentált bűnügyi együttműködési rendszert hiszen olyan jogi kapcsolódásokat követel meg, amelyek jelenleg nem tűnnek megoldhatónak, és ha a tagállami jogszabályi környezet az irányadó a delegált európai ügyész eljárásában, akkor első ránézésre nem rajzolódik ki, mitől lesznek majd ezek a nyomozások hatékonyabbak.

Elmondható ugyanakkor az is, hogy a pénzügyi érdekek védelme már eleve hatékonyabb, ha az eljárásokat megindítják és a szükséges vizsgálatokat érdemben lefolytatják, szemben a nemzeti ügyészségek tétlenségével vagy vonakodásával.

### 3.4. Fenyeget-e *forum shopping* az Európai Ügyészségen belül?

A *forum shopping*<sup>31</sup> jelenségét jobbra a „tudatos” bűnözői magatartásokkal kapcsolatosan szokták megemlíteni, ám elképzelhető a bűnüldözői oldalon is. Az itt megjelenő *forum shopping* alapjául szolgáló tényezők a hagyományos államközi együttműködésekben ténylegesen jelen vannak, és politikai kompromisszumok, államok közötti, egyéb érdekeket szolgáló egyezségek, viszonyosságok rejtett vagy nyílt fizetőeszközét adják.

Az európai államok között ezek a manőverek már elvesztették politikai töltésüket, ugyanakkor éppen az uniós büntetőjogi integráció legfontosabb vívmányainak következményeként léteznek, ám bár rejtett (informális) módon érvényesülnek. A *ne bis in idem* elv (részletesen lásd a 6.1. alfejezetben) transznacionális elismerése, a párhuzamosan folyó büntetőeljárások (legalábbis kezdeti) koordinálásának kötelezettsége, a joghatósági konfliktusok feloldására létrehozott szupranacionális uniós jogalap<sup>32</sup> egy-egy konkrét, több államot érintő bűncselekmény esetén azzal jár, hogy a joghatósággal rendelkező államok akár mindannyiukra kötelező döntést hozhatnak arról, melyik állam fog végső soron eljárni. Ilyenkor alapvető szempont lehet a bizonyítékok rendelkezésre állásának eltérő intenzitása a különböző szóba jöhető államokban. Ugyanakkor megjelenik a döntési mátrixban a büntetéssel fenyegetés mértéke, vagy a szankciók típusa, de nyilván az eljárási szabályok összevetése is (letartóztatás lehetősége, titkos, leplezett eszközök alkalmazásának lehetőségei stb.).

Az állami kényszeren alapuló büntetőjogi rendszerek humanista alapelveivel nyilván nem férne össze, ha az eljáró államra azért esne a választás, mert ott a legmagasabb a kiszabható büntetés. Vagy mert a büntetőjogi felelősséget kizáró okok ott szűkebbre szabottak, esetleg a bizonyítási eljárásban irányadó valószínűségi követelménynek alacsonyabb szinten kell megfelelni az ítéleti bizonyossághoz, mint a többiben.

Az a rendszer, amely megengedi bizonyos földrajzi területek kimaradását az egységes illetékeségi területből, mindenképpen kockázatokat rejt magában. Az egyes országok hatóságai egymástól függetlenül dönthetnek az eljárás lefolytatásáról, ami joghatósági kollíziót idézhet elő, és végső soron oda vezethet, hogy büntetendő magatartásokat nem üldöznek, az elkövetők pedig büntetlenül maradnak. A *forum shopping* jelensége bűnüldözői és bűnelkövetői oldalon egyaránt felmerülhet. Előbbi esetben a részes államok – célszerűségi szempontok mentén – akár a nemzeti büntetőeljárási szabályaik alapelveit sértő döntést is hozhatnak arról, hogy hol kerüljön sor a büntetőeljárásra. Utóbbi miatt a bűnelkövetők a számukra kevésbé kockázatos országot választhatják tettük elkövetésének helyéül. Ez persze az Európai Ügyészségből kimaradó Magyarországot és Lengyelországot is fenyegetheti enyhébb elbírálást lehetővé tevő jogszabályi környezet esetén.

<sup>31</sup> A *forum shopping* a büntető igazságszolgáltatásra vonatkozó szakmai kontextusban nemzetközi kapcsolódást jelent, még hozzá azt, hogy az érintettek (akár a bűnelkövetők, akár a hatóságok) a szerint választják meg cselekményeik helyszínét (bűncselekmény elkövetésének helyszíne vagy eljárási cselekmény foganatosításának helyszíne), hogy mi a vonatkozó jog az adott államban.

<sup>32</sup> A Tanács 2009/948/IB kerethatározata (2009. november 30.) a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről, HL L 328 2009. 12. 15.; 42.

## 4. Egyes tagállami és szakértői álláspontok

Az alábbiakban röviden összefoglaljuk Olaszország,<sup>33</sup> az Európai Ügyészséghez később csatlakozó Hollandia, a csatlakozását 2019-ben bejelentető Svédország, valamint a kimaradó Magyarország vonatkozásában az Európai Ügyészséggel kapcsolatos álláspontok lényegi elemeit – a megjelent és megismerhető politikai nyilatkozatok, a parlamentek álláspontja, valamint a szakirodalom és szakértői vélemények alapján.

### 4.1 Olaszország

Az olasz szakmai közvélemény kezdettől fogva jelentős és komoly támogatója volt az Európai Ügyészségnek, már annak jogtudományi állapotában, illetve később is. A projekt politikai támogatottsága – az olasz kormánypartok EU-val kapcsolatos politikájától függően – változó volt, de témánkba vágóan szükséges megjegyezni, hogy Berlusconi kormányának 2003-as EU elnöksége, a brit kormány támogatásával, jelentős szerepet játszott a nizzai szerződéshez kötődő fiasco-ban.<sup>34</sup> A később újrainduló uniós politikai diskurzusban Olaszország megváltoztatta álláspontját, a 2014-es olasz elnökségnek már a prioritásai között szerepelt az Európai Ügyészség létrehozatala.<sup>35</sup> Szakértői álláspont szerint politikailag nem is lett volna védhető a távolmaradás az Olaszországra jutó potenciális esetek várható (nagy) száma miatt. A terrorista cselekményekre való hatáskör-kiterjesztésnek Olaszország (volt) az egyik legnagyobb szorgalmazója.

### 4.2 Hollandia

Az egész projektről és a csatlakozás kérdéséről is érdemi szakmai diskurzus folyt, a szakmai érvek a nemzeti parlament kamarái előtti politikai vitákban is előkerültek. A csatlakozás elmaradásának fő indoka az volt, hogy a tagállami hatáskör valójában hatékony, az uniós szint inkább felülvizsgálati jogosítványokat kapjon, valamint az Eurojust és az OLAF fejlesztése lenne a kívánatos. Az is megjelent, hogy ha egyszer már megvalósul, akkor az Európai Ügyészség esetében

<sup>33</sup> Olaszország nem szerepelt az Európai Ügyészség felállítására létrehozott megerősített együttműködést bejelentő eredeti 16 tagállam között (lásd a 15. lábjegyzetet), a Rendelet megalkotásakor azonban már részt vett a megerősített együttműködésben, ezért az Európai Ügyészség alapítói közé sorolható.

<sup>34</sup> Carbone (2010), 97., 102.

<sup>35</sup> [http://italia2014.eu/media/1349/programma\\_en1\\_def.pdf](http://italia2014.eu/media/1349/programma_en1_def.pdf)



a „mission creep” veszélye sem zárható ki (tehát ha hatékony lesz a csalások ellen, további új kompetenciákat fog szerezni: „küldetés túlterjeszkedése”).

Mindezek mellett politikailag vitatott és változó volt a projekt megítélése. A 2016-os holland elnökség elősegítette ugyan a tárgyalásokat, ám a holland kormány egészen 2016 novemberéig a csatlakozás ellen volt. Ekkor viszont már a tervezet mellett állt a kormány, amely a parlament hozzájárulását kérte. A legfőbb indok az volt, hogy a kimaradás nem áll egyensúlyban az ország érdekeivel, és ha nem csatlakoznak az Európai Ügyészséghez, az is legalább annyi vitás kérdést és bizonytalanságot fog okozni, mint a részvétel. Pragmatikus szempontot kell tehát követni, és azt kell szem előtt tartani, hogy a részvétellel befolyásolni lehet a fejlesztést és a kérdések megválaszolását is.<sup>36</sup> Ezt az érvelést akkor a holland parlament alsóháza nem fogadta el. 2017-ben viszont az új kormány koalíciós megállapodása tartalmazta már a csatlakozási szándékot, annak érdekében, hogy Hollandia is alakíthassa az Európai Ügyészségre vonatkozó szabályozást. A parlamenti alsóház (mivel megvolt a kormány többsége) 2018-ban támogatta tehát a tervet, majd így tett a szenátus (felsőház) is, így Hollandia csatlakozhatott a megerősített együttműködéshez. A parlament azonban határozottan ellenezte, hogy az Európai Ügyészség hatáskörét kiterjesszék a terrorista cselekményekre is.

### 4.3. Svédország

Az Európai Ügyészségre vonatkozó első rendelettervezettel kapcsolatosan Svédország parlamentje is nyújtott be indokolt véleményt<sup>37</sup> a szubszidiaritással kapcsolatosan. Fő érvei: túlságosan széles a hatáskör; elégségesnek tekinthető a tagállami fellépés (nincs hozzáadott értéke az uniós fellépésnek); hiányzik az anyagi jogi harmonizáció. A kormány sem volt különösebben támogató, miközben azt elismerte, hogy nagy szükség van a pénzügyi érdekek védelmére.

Ehhez képest a svéd miniszterelnök 2019 áprilisában azt jelentette be, hogy Svédország csatlakozna az Európai Ügyészséghez,<sup>38</sup> és ezt kormánya egyik prioritásaként jelölte meg. Jelenleg szakértői jelentés készül a szükséges jogalkotási teendőkről, és a jelentés társadalmi egyeztetésére is sor fog kerülni. A tervek szerint 2020 decemberére elkészülnek az anyagok, ezt követően a kormány a svéd parlament jóváhagyását is kéri majd a csatlakozáshoz.

<sup>36</sup> Franssen (2020), 203.

<sup>37</sup> Más tagállami álláspontok mellett ezt is összegzi a Bizottság COM(2013) 851 final számú közleménye: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0851:FIN:HU:PDF>

<sup>38</sup> <https://www.government.se/speeches/20192/04/speech-by-prime-minister-stefan-lofven-in-european-parliament-3-april-2019/>



## 4.4. Magyarország

Az Országgyűlés 2013-ban részt vett a sárgakártyás eljárásban, és indokolt véleményt<sup>39</sup> küldött az Európai Bizottságnak a rendelettervezetről. Az akkori érvek egy része már elavult (például, hogy nincs anyagi jogi jogharmonizáció, vagy hogy nincs jogalap az Európai Ügyészség létrehozatalára), és általában is kimondható, hogy a politikai vita csak szlogenek szintjén zajlott, feltehetően a komplex és nehéz téma miatt. A politikai vita takaréklángon van, a kormány jelenleg egyértelműen a kimaradás híve. 2019-ben zárult a politikai akciónak tekinthető aláírásgyűjtés 680 ezer támogató aláírás összegyűjtésével,<sup>40</sup> illetve két, tárgyat tekintve kapcsolódó népszavazási kezdeményezést is előterjesztettek, ezeket azonban a Nemzeti Választási Bizottság elutasította.<sup>41</sup> Megjegyezhető, hogy bár a jogászai hivatásrendek képviselőivel nem folyt lényegi és érdemi szakmai egyeztetés, a tudományos közéletben volt és van lenyomata ennek a témakörnek.

A más államokban is megjelenő érveken túlmenően itt a magyar alkotmányosságot érintő érveket szükséges összefoglalni. Ezek eredője az, hogy az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése szerint az ügyészség – az igazságszolgáltatás közreműködőjeként, mint közvádoló – az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Ebből a következő érveléseket lehet levezetni:

- a kizárólagosság miatt közvádlokként csakis a magyar ügyészség járhat el; amely az állami vádmonopólium letéteményese (kontra érv),
- azt is lehetne persze mondani, hogy az állam – ebben a kontextusban való – értelmezése áll a középpontban, vagyis az, hogy az Európai Unió szintjén jelentkező, valós jogtárgyakat érintő büntetőigényt a tagállam büntetőigényével kell azonosnak tekinteni, így ezek vonatkozásában a tagállami ügyészségek el tudnak járni (kontra érv, ami elismeri a szupranacionális büntetőigény létezését),
- amennyiben az EU pénzügyi érdekeit nem tekintjük az állam büntetőigénye körébe tartozónak, az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése nem is értelmezhető az államnak nem minősülő nemzetközi szervezet büntetőigényének érvényesítése kapcsán (pro érv).

Az alkotmányossági aggályokat Magyarország csatlakozásakor önálló alaptörvényi rendelkezés elfogadásával el lehet oszlatni, tehát valójában az erre való hivatkozás látszólagosnak tűnik.<sup>42</sup>

\* \* \*

Összefoglalóan állítható, hogy a szakmai érvek jelentős része mindenhol ugyanaz, mi több, mindezek az érvek az uniós integráció történetében már többször is felmerültek különböző intenzitással – először az OLAF (korábban UCLAF) létrehozatalakor, majd legutóbb már a Eurojust

<sup>39</sup> Lásd az országgyűlés 87/2013. (X. 22.) határozatát: <https://www.parlament.hu/irom39/12694/12694.pdf>. A 37. lábjegyzetben hivatkozott dokumentum az ebben foglalt álláspontot is tartalmazza.

<sup>40</sup> Hadházy Ákos független országgyűlési képviselő az általa Magyarországnak az Európai Ügyészséghez történő csatlakozása érdekében kezdeményezett aláírásgyűjtés eredményéről a közösségi médiában számolt be: [https://www.facebook.com/hadhazyakos/posts/2029671097143723?comment\\_id=2029719167138916](https://www.facebook.com/hadhazyakos/posts/2029671097143723?comment_id=2029719167138916).

<sup>41</sup> Lásd a Nemzeti Választási Bizottság 54/2015. számú (a Kúria által a Knk.IV.37.359/2015/3. számú határozattal jóváhagyott) határozatát, valamint a 1031/2018. számú (a Kúria Knk.VII.38.177/2018/2. számú határozatával) jóváhagyott határozatát.

<sup>42</sup> Polt (2019), 137.

reformja kapcsán.<sup>43</sup> Látható viszont, hogy a szakmai érvek kevésbé számítanak, ugyanis a hezitáló vagy ellenálló tagállamokban a politikai színtér változása hozott csak változást, nem pedig a szakmai belátás. Vagy ha úgy tetszik, a politikai szereplők változása tette lehetővé az ellentétes előjelű szakmai érvek elfogadását.

## 4.5. A stakeholder-interjúk tanulságai

Annak érdekében, hogy minél alaposabban feltárjuk az egyes tagállamok Európai Ügyészséghez történő csatlakozásának, illetve a csatlakozás elmaradásának az okait és folyamatát, interjút készítettünk az adott tagállamok szakembereivel. Az alanyok kiválasztása tagállamok és jogász hivatásrendek (bíró, ügyész, védőügyvéd, igazságügy-minisztériumi szakember) szerint történt, összesen 12 interjúra került sor.<sup>44</sup>

A stakeholder-interjúk alapján az Európai Ügyészséghez kapcsolódóan nem rajzolódott ki sem kulturális, sem földrajzi törésvonal a vizsgált tagországok között aszerint, hogy régebben, illetve 2004-ben vagy azt követően csatlakoztak az Európai Unióhoz. Az interjúk talán leglényegesebb, minden vizsgált tagállamra egységesen érvényes tanulsága az, hogy az Európai Ügyészségre irányuló megerősített együttműködésben történő részvétel, illetve az abból történő kimaradás nem jogi-szakmai, hanem politikai kérdésként jelentkezett. Ez érvényes a később csatlakozó Hollandiára és Svédországra is, amelyeknél az volt a döntő, hogy a már eleve ismert jogi érvek meggyőzték azokat a politikai döntéshozókat, akik eleinte az Európai Ügyészség ellen foglaltak állást. Ez a megállapítás jelentőséggel bírhat Magyarország jövőben remélhetően megvalósuló csatlakozására is.

A stakeholder-interjúk eredményeként született válaszokból az alábbiakban ismertetett további fontosabb következtetések adódtak:

1. Minden külföldi válaszadó, továbbá a megkérdezettek közül három magyarországi bíró egyetértett abban, hogy az Európai Ügyészség, amennyiben elegendő erőforráshoz jut, hatékonyabb lehet, mert erőfeszítéseit (munkáját) teljes mértékben a hatáskörébe tartozó bűncselekmények nyomozásának szentelheti, és magas szintű specializációt tud kialakítani, hiszen nincsenek más ügyek, amikkel foglalkoznia kell. Eltérő bűnüldözési érdek hiányában egységes joggyakorlatot tud kialakítani.

<sup>43</sup> Vervaele (2017), 14.

<sup>44</sup> Az interjúalanyok megoszlása: Magyarországon négy bíró és egy ügyész; Hollandiában, Lengyelországban, Olaszországban és Svédországban az igazságügy-minisztérium egy-egy szakértője; Romániában egy ügyész, egy bíró és egy védőügyvéd. Az interjúalanyok a kérdéseket elektronikus levél útján kapták meg, a válaszokat írásban küldték vissza; valamennyi felkért interjúalany megválaszolta a kérdéseket. A magyarországi alanyok az interjúkérdéseket magyar nyelven, a többiek angolul kapták meg. A kérdéseket terjedelmi okok miatt nem csatoljuk a tanulmányhoz, azok a szerzőnél, valamint a Transparency International Magyarország Alapítványánál fellelhetők. Az interjúalanyok válaszai a szerző birtokában vannak.

2. Szintén valamennyi külföldi válaszadó, továbbá mind a négy megkérdezett magyarországi bíró úgy vélte: az Európai Ügyészség rendszere alkalmas lehet arra, hogy az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeket az eddiginél nagyobb mértékben felismerjék, beazonosítsák és hatékonyabban üldözzék. Különösen alkalmas lehet arra, hogy a határokon átnyúló kapcsolatokat felfedezze, amelyeket a tisztán nemzeti szintű nyomozások esetleg nem észlelnének.
3. Kizárólag a lengyelországi válaszadó volt azon az állásponton, hogy az Európai Ügyészség nem más, mint adaptálódás a kialakult, nem hagyományos bűnügyi kórképhez. Szerinte a tipikus bűncselekmények határon átnyúlóak és szervezeten elkövetettek, így az uniós szintű bűnüldözés méréselheti a bűnözők oldalán jelentkező, a különböző tagállami hatóságok együttműködési nehézségeiből fakadó lépéselőnyt.
4. A lengyelországi és a hollandiai válaszadó, valamint a romániai válaszadók közül a bíró és az ügyész úgy vélekedett, hogy az Európai Ügyészség jelentette egységes „illetékességi területnek” köszönhetően a konkrét bűncselekményeket (és elkövetőiket) egy eljárásban lehet kezelni, függetlenül az eredeti, nemzeti joghatóságtól.
5. Az egyik megkérdezett magyarországi bíró, továbbá a romániai válaszadók közül az ügyvéd úgy foglalt állást, hogy az Európai Ügyészség sikere a „lokális” érdekérvényesítő képességtől (és nem a szabályozástól) függ majd azokban az esetekben, amelyekben a tagállami ügyészség (eddig) nem akart vagy nem tudott megfelelően fellépni.
6. Az olaszországi, a lengyelországi és a hollandiai válaszadó, valamint a romániai válaszadók közül az ügyész és az ügyvéd, továbbá a magyarországi válaszadók közül két bíró gondolta azt, hogy az Európai Ügyészség rendszerében nem zárható ki a *forum shopping* jelensége, bár ezt inkább elméleti jellegűnek tekintették. Az állami *forum shopping* lehetőségét kizártak gondolták.
7. A válaszadók ellentmondásosan ítélték meg az Európai Ügyészség politikai befolyásolhatóságának a lehetőségét. Az egyik vélemény az volt, hogy tevékenységéből kizárható a politika; ezt képviselte mások mellett három megkérdezett magyarországi bíró is. Ezzel szemben a másik álláspont – ezt a romániai ügyvéd képviselte – az volt, hogy a befolyásolási vagy nyomásgyakorlási lehetőség megmarad. Valójában mindkét, egymással ellentétes következtetésre vezető érv a kettős kalap joghelyzetén alapult.
8. Az egyik megkérdezett magyarországi bíró az Európai Ügyészség politikától való részbeni függőségének a jeleként értékelte azt a körülményt, hogy az európai ügyészek kiválasztása nem nyílt pályázattal és nem a tagállami politika kirekesztésével történt.
9. A magyarországi válaszadók közül valamennyi bíró, továbbá a romániai válaszadók közül az ügyvéd és az ügyész úgy vélte: az Európai Ügyészség nem lesz hatékonyabb, mivel nincs arra garancia, hogy a tagállami nyomozó hatóságok ne hátráltathatnák a delegált európai ügyész eljárását. Meglátásuk szerint a megoldás az lenne, ha az Európai Ügyészség kizárólagos hatáskört kapna.

## 5. Magyarország és az európai uniós források

### 5.1. Az Európai Unióból származó források Magyarországon

Kizárólag akkor lehet felmérni és értékelni azokat a kockázatokat, amelyek abból fakadnak, hogy Magyarország nem vesz részt az Európai Ügyészségre irányuló együttműködésben, ha tisztában vagyunk az Európai Unióból Magyarországra érkező források mértékével, valamint azzal, hogy a szabályos felhasználásuk érdekében tett nemzeti intézkedések mennyire hatékonyak.

A 2014–2020-as programozási időszakban Magyarország – 2020 szeptemberi árfolyamon – közel 9 ezer milliárd forint (25 milliárd euró) támogatást kap az Európai Strukturális és Befektetési Alapokból. Ez éves szinten a magyar GDP átlagosan 4 százalékát teszi ki. A vizsgált időszakban az Európai Unió tagállamai közül az ötödikek vagyunk az egy főre jutó támogatás rangsorában.<sup>45</sup> Magyarországon 2019-ben 3430 milliárd forintot költöttek el közbeszerzés útján, ez a 2019-es GDP 7,8 százalékának felel meg. 2018-ban a GDP valamivel kisebb arányát, 7,3 százalékot tett ki a közbeszerzésre fordított összeg, ellenben 2017-ben még többet, 3630 milliárd forintot költöttek el közbeszerzések útján, ami abban az évben a GDP 9,5 százalékát jelentette. A közbeszerzéseknek átlagosan körülbelül a felét finanszírozzák részben vagy egészben európai uniós forrásból.<sup>46</sup>

Az uniós források felhasználásához kötődő korrupciós kockázatokról szóló 2015-ös jelentésében a TI-Magyarország írt először az abszorpciós nyomásról.<sup>47</sup> Azóta a magyar kormány számos alkalommal kifejezte: elsődleges célja az, hogy a lehető legtöbb uniós forrást használja fel, a lehető leggyorsabban.<sup>48</sup> Erre tekintettel a kormány a Magyarországnak szánt uniós pénzek 110–115 százalékát tervezi felhasználni azért, hogy ha bizonyos projektek nem mennek át az Európai Bizottság ellenőrzésén, akkor valamelyik másinak a számláit tudják benyújtani. Ebből következik, hogy a projektek tervezése, az egyes projektekkel elérni tervezett célok indokolt-sága, illetve az ellenőrzés másodlagossá vált, a kormány intézkedései a fő cél elérését, vagyis a gyors forrásfelhasználást szolgálják.

Az Európai Unióból érkező források magyarországi felhasználása ezen kívül is számos rendszer-szintű korrupciós kockázatot hordoz magában. Az állam intézményei nemhogy nem tudják ki-

<sup>45</sup> A TI-Magyarország számítása, az Eurostat adatai alapján. Módszertan és a számítás eredményei a TI-Magyarország birtokában.

<sup>46</sup> A Közbeszerzési Hatóság 2019. évi beszámolója: [https://kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/89/0a/890a30f6-732b-4200-ac5b-acbd70567e14/kozbeszerzesi\\_hatosag\\_2019\\_evi\\_beszamoloja.pdf](https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/89/0a/890a30f6-732b-4200-ac5b-acbd70567e14/kozbeszerzesi_hatosag_2019_evi_beszamoloja.pdf)

<sup>47</sup> Kállay László: *Az uniós források korrupciós kockázata Magyarországon*: <https://transparency.hu/hirek/resze-lett-a-rendszer-nek-tularazzak-az-unios-projekteket/>

<sup>48</sup> <https://2015-2019.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/europai-unios-fejlesztésekért-felelos-allamtitkar/hirek/magyarorszag-toronymagasan-vezet-a-regioban-az-unios-forrasok-felhasznalasa-teren>

szűrni ezeket, de számos esetben az intézmények maguk teremtenek lehetőséget a visszaélésre. Mivel a hatalmas mennyiségű forrás gyors elköltése a cél, jellemző az uniós támogatással megvalósuló projektek felültervezése, azaz a ténylegesen szükségesnél nagyobb pénzösszeg jóváhagyása. A felültervezés és az elégtelen ellenőrzés jelentősen hozzájárulnak az uniós projektek túlárazásának elterjedéséhez. A TI-Magyarország fent hivatkozott 2015-ös kutatása arra jutott, hogy a túlárazás a projektek több mint 90 százalékát érintheti, és átlagos mértéke elérheti a 25 százalékot.

Az európai uniós források kedvezményezettjeiről döntő, a források elköltését ellenőrző és a támogatott projekteket megtervező szervezetek ugyanannak az irányító hatóságnak az alárendeltségében működnek, vagyis ugyanazon állami vezető (helyettes államtitkár, illetve végső soron miniszter) irányítása alá tartoznak. Az ellenőrző szervezetek ezért kifejezetten ellenérdekeltek a projektek ellenőrzésében, hiszen az egyrészt lassítaná a forrásfelhasználást, másrészt ha hiányosságokra, szabálytalanságokra derülne fény, akkor a kormány saját magát keverné gyanúba, hogy nem kellő körültekintéssel választotta ki a kedvezményezetteket.

A tényleges függetlenség intézményi garanciái mind szervezeti, mind személyi szinten erősen megkérdőjelezhetőek. Jellemző körülmény, hogy az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (az EU előírásaira figyelemmel kötelezően felállítandó, az irányító hatóságoktól független ellenőrző szerv) a Pénzügyminisztérium szervezetén belül működik, alkalmazottai pedig kormánytisztviselők.

## 5.2. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme Magyarországon

Az EU pénzügyi érdekeinek védelmét saját eszközeivel az OLAF alapozza meg – mind az uniós intézményrendszeren belül, mind a tagállamok vonatkozásában. Tevékenysége pénzügyi-adminisztrációs ellenőrzés, amelynek során igazságügyi ajánlást vagy jelzést is tehet a tagállamoknak, amennyiben bűncselekmény gyanúját észleli. Az OLAF legfrissebb jelentése<sup>49</sup> alapján megállapítható, hogy az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból származó forrásokat érintően a magyarországi hatóságok a 2015–2019-es ötéves időszakban 2697 szabálytalansági eljárást folytattak le.<sup>50</sup> Ez nagyságrendileg megfelel a hasonló mértékű támogatásban részesülő Portugália (2773 szabálytalansági eljárás) és Csehország (2159 szabálytalansági eljárás) adatainak. Az OLAF 43 esetben zárta a magyarországi beruházásokra vonatkozó saját eljárásait ajánlással. Ebben a rangsorban Magyarország végzett az élen, vagyis az OLAF itt találta a legtöbb szabálytalan uniós projektet. A pénzvisszavétel elrendelésére tett javaslatok rangsorát is Magyarország vezeti: az OLAF a nálunk megvalósult európai uniós projektek támogatási össze-

<sup>49</sup> Az ebben az alfejezetben foglalt számadatok és az azokból levont következtetések mind az OLAF 2019. évi jelentésből [The OLAF Report 2019] származnak, illetve ezen alapulnak: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2019\\_en.pdf?fbclid=IwAR0UhjjAD836olGtMOhPtNm9piyUVRnoNDyya97k2b5JsEX7UdhWJg-N2jU](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2019_en.pdf?fbclid=IwAR0UhjjAD836olGtMOhPtNm9piyUVRnoNDyya97k2b5JsEX7UdhWJg-N2jU)

<sup>50</sup> A szabálytalansági eljárások közül nem mindegyik vonatkozott csalásra.

gének közel a négy százalékát elérő mértékű pénzügyi korrekciót javasolt a Bizottságnak. Ez az uniós átlag csaknem tízszerese (igaz, az úgynevezett 4-es metró projektben elrendelt jelentős mértékű korrekció évek óta magasán tartja a hazai arányt).

Ugyanebben az időszakban az ügyészség nyolc esetben megszüntette az OLAF jelzése nyomán indított eljárást, míg hét ilyen ügyben vádat emelt. Az ügyészség vádemelési rátája ennek megfelelően 47 százalékos volt 2019-ben. Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy évekig a magyar ügyészségé volt az egyik legrosszabb vádemelési ráta az EU-ban. 2018-ban ez a helyzet valamelyest javult, és az ügyészség, illetve a magyar kormány is többször hivatkozott arra, hogy az akkori magyarországi vádemelési ráta (45 százalék) jobb az uniós átlagnál (36 százalék). A 2019. év végén ugyanakkor még mindig 18 olyan nyomozás volt folyamatban Magyarországon, amely az OLAF által készített igazságügyi ajánlás alapján indult. Ez az egyik legmagasabb arány az Európai Unióban. Romániában és Olaszországban több az elintézetlen ügy (mindkét említett országban 22), de ezen országoknak eleve több nyitott OLAF ügyük van, mint Magyarországnak. Ugyanakkor például Csehországban mindössze hat olyan ügy van, amiben az ottani ügyészség még nem döntött, míg a vádemelési ráta Horvátországban 60, Görögországban 67, Litvániában 75, Máltán pedig egyenesen 100 százalékos. Azt is jelezni kell, hogy a vádemelési ráta az EU egészére vetítve azért alacsony, mert vannak olyan tagállamok, amelyekben az OLAF csak egy vagy két ügyet vizsgál, és ezek nyomán nem kerül sor vádemelésre.<sup>51</sup>

Az ügyészség vádemelési gyakorlata önmagában alig árul el valamit arról, mennyire prudens az Európai Unióból származó támogatások magyarországi felhasználása. Ez mindenekelőtt azért van így, mert bár az OLAF az igazságügyi ajánlásokat az ügyészségnek küldi el, utóbbi nem felel az EU-források szabályos felhasználásért. Ezért még 100 százalékos vádemelési ráta esetén sem lehetnénk elégedettek, hiszen ez csupán annyit jelente, hogy a magyar vádhatóság egyetért az OLAF-vizsgálatok következtetéseivel. Éppen ezért sokkal beszédesebb lenne az az adat, hogy milyen hatékonyan dolgoznak a Bizottság és a tagállamok megosztott hatáskörében kezelt uniós források hazai felhasználását ellenőrző állami szervek, például az irányító hatóságok vagy a Közbeszerzési Hatóság. Mivel az erre vonatkozó adatok nem nyilvánosak,<sup>52</sup> csak találgatni lehet, hogy a problémás (például vádemelésbe torkolló, vagy az OLAF eljárása nyomán a Bizottság által megállapított pénzügyi korrekcióhoz vezető) támogatási projektekből észleltek-e szabálytalanságot a magyarországi ellenőrző hatóságok, és megtették-e az ilyenkor szükséges intézkedéseket.

Az OLAF 2019-ben öt magyarországi ügyet vizsgált, és ezek közül kettőnél fogalmazott meg ajánlásokat. Ezzel Magyarország az OLAF által vizsgált európai uniós támogatási ügyek rangsorában a hatodik helyet foglalta el 2019-ben.

<sup>51</sup> Például Litvánia és Horvátország esetében csupán öt-öt, míg Máltán összesen három ügyről van szó.

<sup>52</sup> A TI-Magyarország a különféle irányító hatóságok ellen négy pert indított közérdekű adatok megismerése érdekében, mert az érintett állami szervek nem tették hozzáférhetővé a kezelésükben lévő szabálytalansági jelentéseket. A teljes képhez hozzátartozik, hogy az OLAF sem hajlandó kiadni az adott projektekről a jelentéseit; részletek a TI-Magyarország birtokában.



## 6. Az Európai Ügyészség és a kimaradó tagállamok

Habár a megerősített együttműködés formájában létrejövő Európai Ügyészség nem rendelkezik minden tagállamra kiterjedő joghatósággal, a kimaradók – így Magyarország – sem tudják majd teljességgel függetleníteni magukat a működésétől. Komoly szakmai egyeztetések és a szlovák elnökség (2016 második fele) ösztönzése nyomán a Rendelet tartalmaz rendelkezéseket a nem részes tagállamokkal való együttműködésről is. A Rendelet (110) preambulum-bekezdése előrevetíti, hogy a Bizottság a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés hatékonysága érdekében az Európai Ügyészség és a nem részes tagállamok között munkamegállapodásokat és egyéb áthidaló megoldásokat fog szorgalmazni. A javaslatoknak elsősorban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre és a kiadatásra vonatkozó szabályokat kell érinteniük, maradéktalanul tiszteletben tartva az e területre vonatkozó uniós vívmányokat, valamint az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdés szerinti lojális együttműködési kötelezettséget. Az együttműködés nem befolyásolhatja hátrányosan a belső piacot, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, nem torzíthatja a tagállamok közötti versenyt, valamint nem jelenthet megkülönböztetést vagy akadályt a tagállamok közötti kereskedelemben. Nem dőlt még el azonban, hogy milyen jogforrásban lehetne e munkamegállapodásokat rögzíteni, különös tekintettel arra, hogy a kötelező jellegű uniós jogi instrumentumok közül egyik sem jöhet szóba. Az Európai Ügyészség és a nem részes tagállam illetékes hatósága létrehozhat kapcsolattartó pontot az adott nem részes tagállamban.

A kimaradó tagállamok számára bármikor fennáll a lehetőség, hogy csatlakozzanak a megerősített együttműködéshez, amennyiben annak minden szabályát elfogadják. A Tanács ülésein – a megerősített együttműködés keretében – valamennyi tagállam részt vehet, de szavazni a Tanácsnak csak a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamokat képviselő tagjai jogosultak. Ez azt is jelenti, hogy a kimaradó tagállamok egy esetleges későbbi csatlakozásig lényegében az oldalvonalról nézik az eseményeket,<sup>53</sup> valódi ráhatásuk nincs a jogalkotásra.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Kubin (2017).

<sup>54</sup> A megerősített együttműködésről lásd: Osztovits (2011).

## 6.1. A kétszeres értékelés tilalma (*ne bis in idem*)

Az európai büntetőjogi integráció egyik legfontosabb vívmánya a klasszikus *ne bis in idem* elv<sup>55</sup> transznacionális érvényességének az elismerése és kikényszerítése az európai jog eszközeivel. Az Európai Ügyészség és a nem részes tagállamok vonatkozásában az elv érvényesülése jelentős kockázatot hordoz. Ha a cselekményre vagy annak egy részére mind az Európai Ügyészségnek, mind a nem részes tagállamnak kiterjed a hatásköre, akkor reális következmény lehet a büntetlenség, illetve a jogerős befejezés blokkoló hatásáért induló „verseny”, ami a döntéshozatal megalapozottságát is veszélyeztetheti.

Jogerős döntés esetén az Európai Ügyészség eljárása is *res iudicata*<sup>56</sup> hatással bír és a *ne bis in idem* szerinti tilalom életbelépését fogja eredményezni, azzal a negatív hatással, hogy azokra a részecselekményekre is beáll a *ne bis in idem*, amelyeket az elbírálásba be nem vont nem részes tagállamban követtek el. Ez azért van így, mert az uniós *ne bis in idem* EUB által kialakított fogalmi és feltételrendszere a tárgyi tettazonosság elméletét követi, vagyis az egymással elválaszthatatlanul összekapcsolódó tények azonos cselekménynek minősülnek, és ezen az eltérő joghatóságok alá tartozás nem változtat. Azaz, ha valamely csalás sorozatnak van nem részes tagállami elkövetési mozzanata is, az uniós szintű *ne bis in idem* azon cselekményrész elbírálását érintően is blokkoló hatással bír.

A *ne bis in idem* elv akkor is érvényesül, ha párhuzamos nemzeti büntetőeljárás indulna, ráadásul amennyiben ez érdemi döntéssel előbb zárulna, mint az Európai Ügyészség által kezdeményezett büntetőeljárás, akkor a jogerő blokkoló hatása az Európai Ügyészség eljárását is megakadályozná. Az ilyen versenyfutás alapvetően megkérdőjelezi az uniós értékek iránti elkötelezettséget és az EU pénzügyi érdekeinek védelme érdekében fennálló együttműködési kötelezettséget is, ezért remélhető, hogy ez csupán elvi lehetőség marad.<sup>57</sup>

További kockázatot jelent, ha a nem részes tagállamban a büntetőeljárást le lehet folytatni az eljárás során távollevő terhelttel szemben is (Magyarországon például ez a helyzet). Ez azt idézheti elő, hogy míg a személyi elv alapján az adott nem részes állam jár el, addig a területiségi elve szerint a részes állam joghatósága okán az Európai Ügyészség jár el. Az Európai Ügyészség csak akkor szüntetné meg az eljárást, ha lenne jogerős tagállami döntés a *ne bis in idem* miatt, bár még akkor is kérdéses lenne, hogy az *in absentia* (a terhelt távollétében hozott) ítélet ebben az esetben köti-e az Európai Ügyészséget. A tagállami hatóságokat ilyenkor sem terheli meg-

<sup>55</sup> Emberi jogi követelmény, hogy az individuumnak – amennyiben az elkövetett bűncselekményéért egyszer már elítélték és a büntetését ki is töltötte – ne kelljen attól tartania, hogy a felelősségét megállapító államtól különböző másik állam is gyakorolja rajta joghatóságát az adott cselekmény miatt.

<sup>56</sup> Az úgynevezett ítélt dolog, ami alapvető építőeleme a bíraskodásnak és az ahhoz fűződő társadalmi közbizalomnak, azaz, hogy – általában és főszabály szerint – amit a bíróság jogerősen eldöntött, az csak nagyon szűk kivételek esetén másítható meg, így lényegében mindenki alappal feltételezi a jogerős döntések véglegességét.

<sup>57</sup> A Rendelet 25. cikke értelmében, ha az Európai Ügyészség hatásköre fennáll és gyakorolja azt, akkor ugyanazon (és a kapcsolódó) bűncselekmények miatt nem indulhatnak nemzeti eljárások; így ha mindegyik tagállam csatlakozik az Európai Ügyészséghez, a jogerő blokkoló hatásáért induló versenyfutás kiküszöbölhető.



szüntetési kötelezettség, elképzelhető azonban, hogy a büntetőeljárást átadják az elkövetés helye szerinti tagállamnak. Értelmszerűen annak elfogadásával, hogy az átadott büntetőeljárást az Európai Ügyészség fogja lefolytatni.

A kimaradó tagállam számára minden olyan esetben, amelyben egyébként az Európai Ügyészség járna el, konkrét és konstitutív módon jelentkezik a döntés: dönthet úgy, hogy nem jár el, vagy eljár ugyan, de csak azért, hogy a *ne bis in idem* elv joghatását „saját” döntéssel mielőbb kikényszerítse – ennek következménye lehet a büntetlenség, immár egész Európára kiható érvénységgel. Ha az ilyen döntést esetlegesen olyan politikai motivációk is befolyásolják, amelyek az EU pénzügyi érdekeit sértő (vagy arra gyanút adó) cselekmények helyi elfedését célozzák, akkor a tagállami döntés „safe haven” jellege egyértelműen általános uniós érdekeket sértene.

## 6.2. Elkövetés nem részes tagállam területén vagy nem részes tagállam polgára által

A pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények, transznacionalitásuk okán sok esetben nem részes tagállam területén is megvalósulhatnak. Ha például a csalási cselekmények a nem részes Magyarország vagy Lengyelország területén is megvalósulnak, és elválaszthatatlanul kötődnek más, részes tagállamokban elkövetett hasonló cselekményekhez, négy scenárió képzelhető el.

1. Az első esetkörben az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény (például ÁFA-csalás) mondjuk Ausztria, Szlovákia és Magyarország területén valósul meg, ám a cselekmények egymástól elválaszthatók, azaz „el lehet különíteni” a nem részes tagállam területén megvalósult cselekményrészeket.

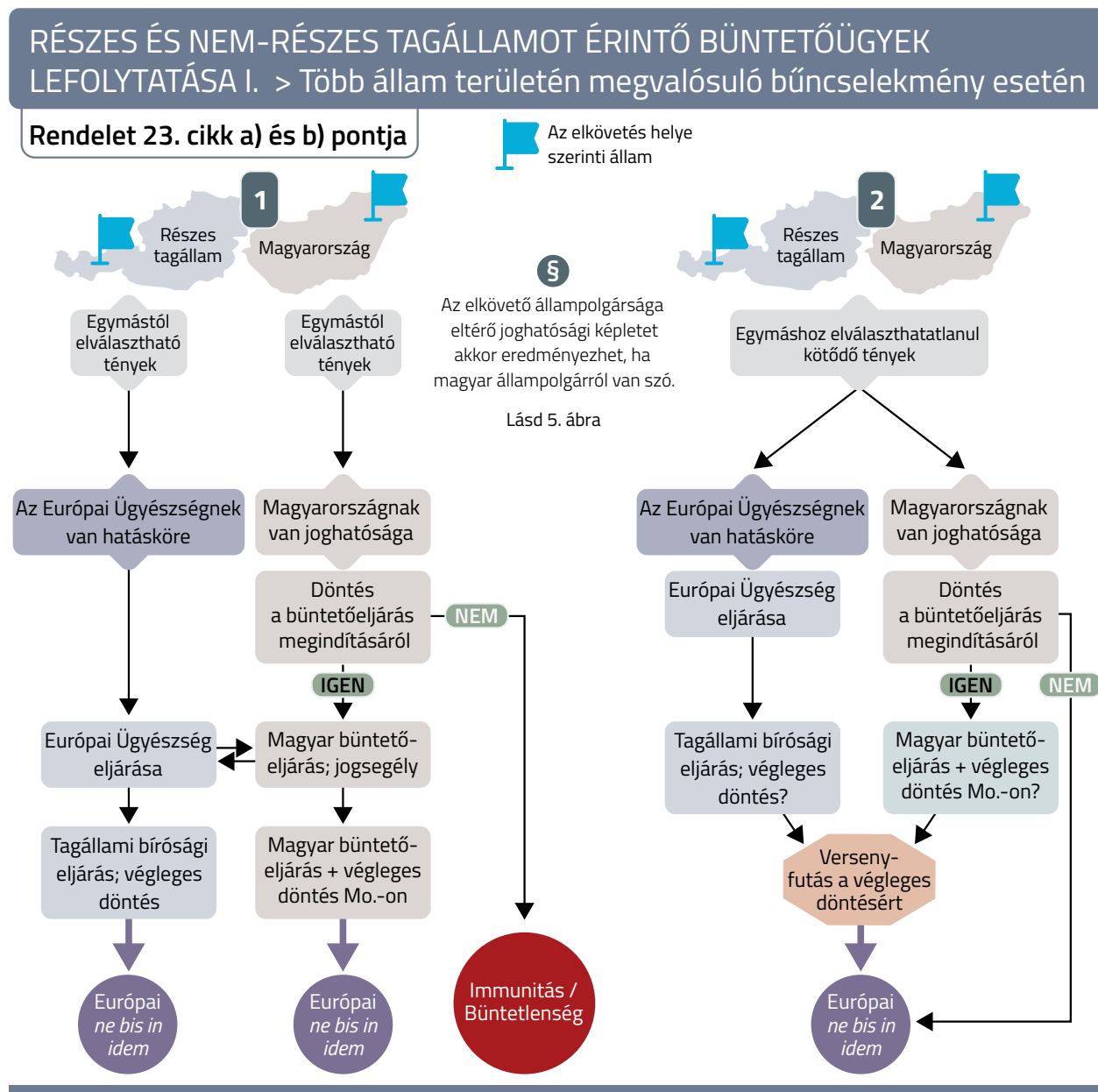
Ilyen esetben az Európai Ügyészség saját hatáskörében eljár és foglalkozik az üggyel, de illetékessége értelemszerűen nem terjed ki a Magyarországon elkövetett részecselekményekre. Ilyenkor a Rendelet szerint jelzi a magyar bűnüldöző hatóságoknak az esetleges eljárás szükségességét, mivel maga nem tud eljárni. Vagyis az uniós büntetőigényt az EU a központi szint helyett csak a tagállami igazságszolgáltatáson keresztül tudja érvényesíteni, ahogy az más harmonizált bűncselekmények esetén egyébként is történik. Ha tehát a tagállam az Európai Ügyészség rendszerében nem is vesz részt, attól még az adott cselekmény üldözése uniós kötelezettség. Ennek elmulasztása – akár jogi, akár politikai okokból – az eljárásjogi legalitás sérelmén túl az uniós jog megsértését is jelenti, amellett, hogy nem kívánt büntetlenséget eredményezhet.

2. A következő esetkör az, amelyben az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény történeti tényei olyan módon valósulnak meg, hogy nem lehet elválasztani egymástól a részes és nem részes tagállamok területén megvalósított cselekményrészeket. Ilyenkor a részes tagállamok által adott felhatalmazás, valamint a Rendelet alapján az Európai Ügyészség és az adott nem részes tagállam egyaránt rendelkezik joghatósággal az adott bűncselekmény üldözésére. Ebben az eset-

ben lényegében versenyfutás kezdődhet köztük az eljárás lefolytatása és a végleges igazságügyi (érdemi) döntés meghozatala érdekében, a transznacionális *ne bis in idem* hatás kiváltására.

Az Európai Ügyészség és a nem részes tagállam hatóságainak az eljárását az első és a második esetben az alábbi ábra szemlélteti:

4. ábra



Forrás: a szerző saját szerkesztése

3. Az Európai Ügyészség eljárását megalapozhatja az úgynevezett személyi elv is, ami az elkövető állampolgárságából vezeti le a joghatóságot (itt egyben illetékességet). Előfordulhat, hogy a bűncselekményt a nem részes tagállam polgára, így például magyar állampolgár követi el vala-

melyik olyan tagállam területén, amelyik tagja a megerősített együttműködésnek. Ilyen esetben – a területi elv miatt és a Rendelet szerint – az Európai Ügyészség eljárhat, de az aktív személyi elv érvényesítése esetén a nem részes tagállam is éppúgy rendelkezik joghatósággal. A magyar büntetőjogban például a korlátlan aktív személyi elvből levezethető a magyar joghatóság az adott cselekményre, mivel a cselekményt az Irányelvben meghatározott kötelezettségből fakadóan Magyarország is beillesztette a büntetőjogába. Itt hasonló helyzet állhat elő, mint a 2. pontban említett esetben: mivel mind az Európai Ügyészségnek, mind a nem részes tagállamnak el kellene járnia, megindulhat a versenyfutás a *ne bis in idem* hatás kiválásáért.

A hazai viszonyok között egyébként, ha nem indul meg a magyar büntetőeljárás, akkor sérül az eljárási legalitás alapelve. Emiatt nem várható, hogy a magyar bűnüldöző hatóság az eljárás indítása nélkül, mintegy hallgatólagosan elfogadja az Európai Ügyészség eljárását. Valószínűsíthető azonban, hogy az eljárás megindulását követően a büntetőeljárás a részes tagállamnak átadásra kerül. De az is előfordulhat, hogy mire a magyar bűnüldöző hatóság a saját büntetőeljárásban megszerzi a külföldön keletkezett bizonyítékokat, addigra az Európai Ügyészség már a végleges döntéshozatali stádiumnál tart. További problémákat okozhat, ha a nem részes tagállam egy ilyen büntetőügyben európai nyomozási határozattal<sup>58</sup> valamilyen bizonyíték beszerzését kéri a részes tagállamtól, mert ebben az együttműködési rendszerben csak akkor lehet megtagadni a bizonyíték átadását, ha valamely megtagadási ok fennáll. Pusztán a párhuzamos büntetőeljárás ténye nem tartozik ezek közé, így – elvileg – át kellene adni a bizonyítékot a nem részes tagállamnak. Az európai nyomozási határozatról szóló irányelv 13. cikke kimondja, hogy ha a végrehajtó államban is szükség van a bizonyítékra más eljáráshoz, akkor azt adott esetben vissza kell adni, de ez nyilván csak részletkérdés.

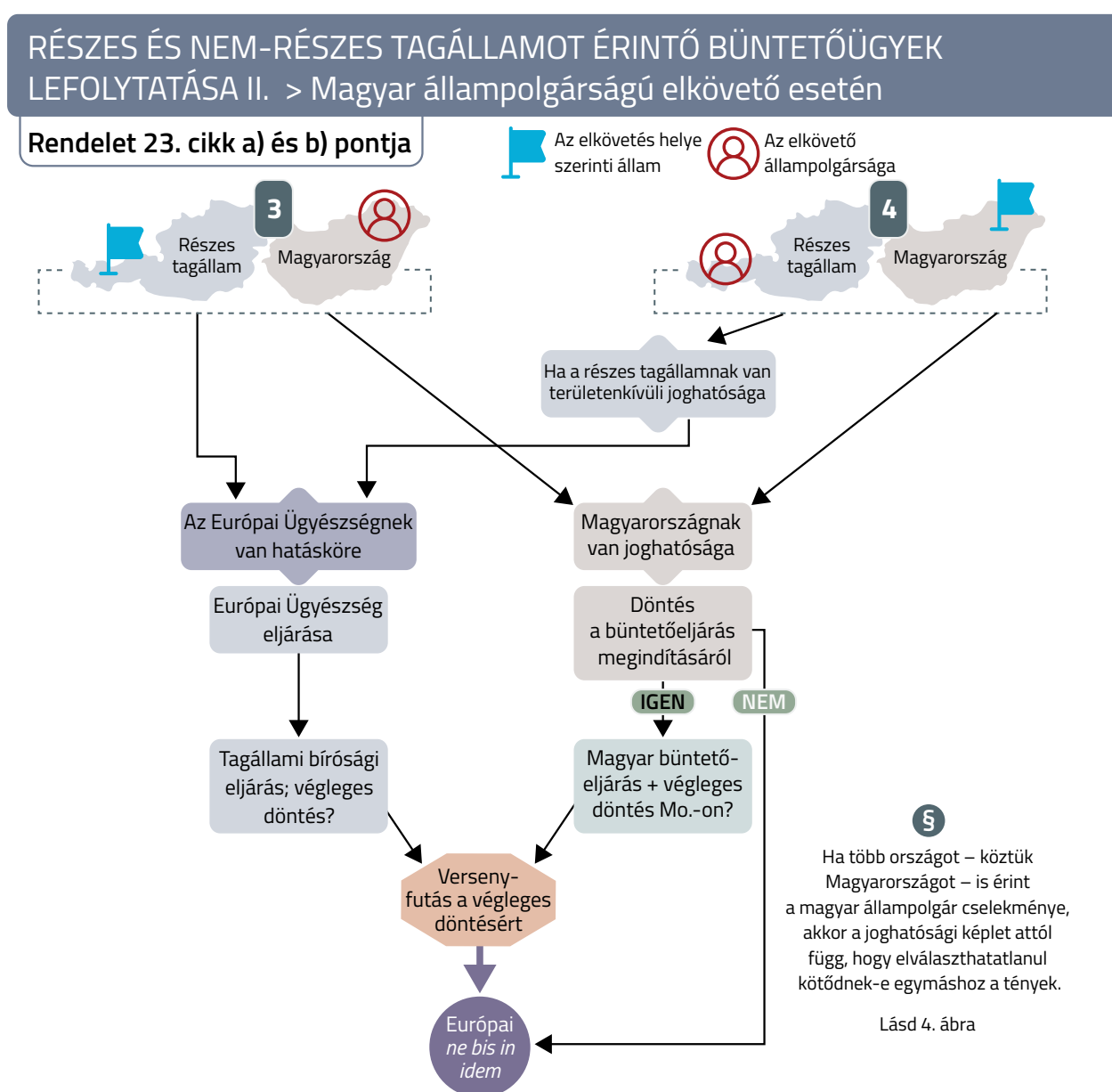
4. A következő esetkörben az Európai Ügyészség a részes tagállamok területen kívüli joghatósági szabályainak átvételével kap eljárási jogosítványt, a 23. cikk szerint. A nem részes tagállam területén elkövetett, és az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény (vagy az ahhoz elválaszthatatlanul kötődő cselekmény) nyomozására lényegében a nem részes tagállam hozzájárulása nélkül kiterjed az Európai Ügyészség illetékessége. Ez lesz a helyzet a magyar és a lengyel államterület esetén is. Ebben a scenárióban tehát a részes tagállam büntetőjogában elismert aktív személyi elv érvényesül, azaz e tagállam a polgára által más állam területén elkövetett bűncselekményért is érvényesít büntetőigényt. Ilyenkor a Magyarország területén elkövetett cselekményért persze a magyar büntető joghatóság is fennáll párhuzamosan, hasonlóan a korábban említett esetekhez. Annyiban más ez a helyzet, hogy itt az Európai Ügyészség oldalán merülhet fel igény bizonyítékok beszerzésére és átadására. A jelen joghelyzetben fogalmilag kizárt, hogy az Európai Ügyészség európai nyomozási határozatot bocsásson ki a részes tagállamokat érintően, azonban felmerülhet a kérdés, hogy éppen az itt tárgyalt esetkörben, a nem részes tagállamok vonatkozásában helye lehetne-e ennek a jogintézménynek. Igaz, ez – megfelelő jogszabálmódosítást követően – az Európai Ügyészség munkájának és bűnüldöző (vádhatósági) minőségének elismerését jelentené a nem részes államok oldaláról is.

<sup>58</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról, HL L 130., 2014. 05. 01., 1.

Felmerülhet mindezekkel szemben még az a koncepció is, hogy az európai nyomozási határoza-  
tot az adott, területen kívüli joghatóságot „kölszönző” tagállam hatósága bocsátja ki, a konkrét  
ügyben mintegy levetve az Európai Ügyészség „burkot”. Mindenesetre bizonyos, hogy ebben a  
szcenárióban sem lehet elkerülni a ne bis in idemért való versenyfutást, hiszen a nem részes  
tagállam (a területiség elve által) megalapozottan rendelkezik joghatósággal, aminek főszabály  
szerint érvényt kíván szerezni.

Az Európai Ügyészség és a nem részes tagállam hatóságainak az eljárását a harmadik és a ne-  
gyedik esetkörben az alábbi ábra szemlélteti:

5. ábra



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Összefoglalóan megállapítható, hogy a nem részes tagállamok, így például Magyarország és az Európai Ügyészség között mind negatív, mind pozitív joghatósági konfliktusok felmerülnek majd, s ezek nem oldhatók fel alapvető elvek sérelme nélkül. Ugyan eltérő konstellációkban, de vagy a büntető eljárásjog egyes alapvető, általánosan elismert elvei relativizálódnak, vagy az uniós integráció fontos vívmányai és jogi kötelezettségei erodálódnak (különösen a lojális együttműködés kötelezettsége, illetve a transznacionális, az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények hatékony üldözésének kötelezettsége az EUMSZ 328. cikke szerint, és a transznacionális *ne bis in idem* elv).

Ezeket csupán az Európai Ügyészség rendszerének általánossá tételével lehet kiküszöbölni. Ebben az esetben ugyanis minden tagállam nyomozó hatósága (és ügyészsége) köteles lenne – a Rendelet szerinti mechanizmusok alapján – az Európai Ügyészség eljárását biztosítani és elősegíteni, így a részes–nem részes tagozódásból fakadó joghatósági (illetékességi és hatásköri) problémák, a konkrét együttműködési kérdések, a párhuzamos eljárásokból fakadó hátrányos következmények kiküszöbölhetőek lennének.

Javasolható, hogy érvényesüljön a koordinációs mechanizmus, ami jelen állapotában csak a tagállamok közötti joghatósági konfliktusokra terjed ki, de amit észszerűen alkalmazni lehetne az Európai Ügyészség és a (nem részes) tagállam viszonylatában is.<sup>59</sup>

### 6.3. Együttműködési kötelezettség az Európai Ügyészséggel

Az EUMSZ 327. cikke kimondja, hogy a megerősített együttműködéseknek tiszteletben kell tartaniuk azoknak a tagállamoknak a hatásköreit, jogait és kötelezettségeit, amelyek az együttműködésben nem vesznek részt. Ugyanakkor az ilyen tagállamok nem akadályozhatják a megerősített együttműködésnek a résztvevő tagállamok által történő végrehajtását. Az, hogy a kimaradni kívánó tagállamok nem vétőzhatják meg a megerősített együttműködés létrejöttét, valamint az, hogy menet közben sem akadályozhatják azt, valóban passzív szemlélődést enged csak a számukra. Ám a kimaradóknak a későbbi csatlakozás (aktuális) szándéka nélkül is alapvető érdeke, hogy ismerje a részleteket, különösen akkor, ha a megerősített együttműködés a kimaradás ellenére közvetlenül is hatással lehet rá. És a kimaradók értelemszerűen arra is törekednek, hogy kimaradásuk ne befolyásolja hátrányosan az érdekeiket. Ugyan az EUMSZ rögzíti, hogy a megerősített együttműködés a kimaradók érdekeit is figyelembe veszi, de konfliktus esetén ezt a követelményt megelőzik az általános uniós integrációs érdekek és persze az uniós jogi szabályok. Az EUB kimondta, hogy bár lényeges, hogy a „megerősített együttműködés ne eredményezze olyan intézkedések elfogadását, amelyek megakadályozzák az abban részt nem vevő tagállamokat a hatásköreik és jogaik gyakorlásában, valamint kötelezettségeik ellátásá-

<sup>59</sup> A Tanács 2009/948/IB kerethatározata (2009. november 30.) a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről, HL L 328 2009. 12. 15., 42.

ban, ezen együttműködés résztvevői megállapíthatnak olyan szabályokat, amelyekkel e részt nem vevő tagállamok nem értenének egyet, ha részt vennének az együttműködésben.”<sup>60</sup>

A Rendelet 24. cikke szerint az Európai Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint az alkalmazandó nemzeti jog alapján illetékes tagállami hatóságok minden olyan büntetendő cselekményről indokolatlan késedelem nélkül jelentést tesznek az Európai Ügyészségnek, amellyel kapcsolatban az gyakorolhatná hatáskörét. Ezen túlmenően a tagállam arról is tájékoztatást ad, ha valamely igazságügyi vagy büntetőügyi hatósága olyan bűncselekmény tárgyában nyomoz, amely miatt egyébként az Európai Ügyészség gyakorolhatná hatáskörét, hogy az Európai Ügyészség eldönthesse, él-e a saját hatáskörbe vonás jogával.<sup>61</sup>

A korábbiakat megerősítve, itt is meg kell említeni, hogy az Európai Ügyészség az illetékességét a részes tagállamok joghatóságából vezeti le. A Rendelet 105. cikk (3) bekezdése szerint, a korábban említett munkamegállapodások hiányában a részes tagállamok az Európai Ügyészséget adják meg illetékes „tagállami hatóságként” a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményeket érintően a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésről szóló, alkalmazandó uniós jogi aktusok végrehajtása érdekében. Ez azt is jelenti, hogy a kölcsönös elismerés elvét követő uniós jogi aktusok vonatkozásában kibocsátó/végrehajtó hatóságként kell elismerni az Európai Ügyészséget, azaz a nem részes tagállamoknak is együtt kell működniük vele. Ez az álláspont még mindig vita tárgya a szakirodalomban, ugyanis az ezzel szemben álló vélemény szerint a Rendelet nem kötelezhet nem részes tagállamokat, így utóbbiak részéről az Európai Ügyészséggel való együttműködés beleegyezést igényel.<sup>62</sup> Valójában ez az érvelés nem veszi figyelembe, hogy a büntetőügyi együttműködésben részt vevő tagállami hatóságoknál sincs szükség a más tagállami elismerésre, de kétségtelen, hogy ezzel tagállami hatóságként is elismerünk az Európai Ügyészséget. A részes tagállam azonban – ahogy említettük – dönthet úgy, hogy az Európai Ügyészség lesz a végrehajtó hatósága, ebbe a nem részes tagállamoknak (de más államnak) sincs beleszólása, mint ahogy abba sem, hogy mely tagállami hatóságok bonyolítják egymás között a kölcsönös elismerésen alapuló büntetőügyi együttműködést. Egyedüli korlát az uniós jog és az Alapjogi Charta, ennek követelményeit (ha vannak), vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményéből átszűrődő standardokat követnie kell az Európai Ügyészségnek is.

Egyébként a kérdés fordított irányban is megjelenhet: ha a nem részes tagállamok, amennyiben pénzügyi érdeket sértő bűncselekményt érintően szorulnak rá más tagállam büntetőügyi együttműködésére, akkor erre az Európai Ügyészség vagy a tagállami hatóság lesz-e a kompetens

<sup>60</sup> C-274/11 és C-295/11. sz. egyesített ügyek, 82.

<sup>61</sup> A nem részes tagállamra nem vonatkozik az értesítési kötelezettség. Ha azonban az Irányelv szerinti, harmonizált bűncselekmény miatt indít büntetőeljárást, az esetlegesen részes tagállami területen elkövetett cselekményrész tekintetében a tárgyi összefüggés okán megindulhat a *ne bis in idem* hatásért való verseny. A nem részes tagállam a Rendelet alapján – értelemszerűen – nem köteles értesíteni az Európai Ügyészséget. Azonban a lojalitási alapelvből, valamint az EUSZ itt hivatkozott azon rendelkezéséből fakadóan, miszerint a kimaradó tagállamok nem gátolhatják a megerősített együttműködés megvalósítását, végső soron a nem részes tagállamokat is terheli az a kötelezettség, hogy értesítsék az Európai Ügyészséget a hatáskörének gyakorlását megalapozó cselekményekről.

<sup>62</sup> Lásd részletesen például: Franssen (2018), 295–296.

szerv? Mivel az Európai Ügyészség egyik szintjének sincs a Rendeletben lefektetett jogosítványa arra, hogy saját nyomozás nélkül teljesítsen bűnügyi együttműködés alá eső megkeresést a nem részes államok felé, ebben a kontextusban a tagállami hatóságok maradnak a kompetens szervek.

AZ OLAF szerepe még nőni is fog, mert várhatóan azokra az országokra koncentrál majd, amelyek nem tagjai az Európai Ügyészség rendszerének. Hiszen ha (általános felfogás szerint) az Európai Ügyészségtől várjuk a bűncselekmények nagyobb arányú felderítését, akkor az Európai Ügyészség által „nem látható” országokban nagyobb a kockázata a cselekményeknek, mint korábban.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> IPOL\_STU(2019)621806\_EN, 77.



## 7. Összegzés és ajánlások

Az uniós politikai színtéren felmerült annak a lehetősége, hogy a tagállamok az Európai Ügyészséghez való csatlakozás függvényében részesüljenek meghatározott európai uniós forrásokból. Ez a megoldás politikai viták tárgya, ami előrevetíti, hogy nem szakmai érvek fognak dönteni ebben a kérdésben. Hasonlóan politikai vita folyik a jogállami követelményeknek való megfelelés és az európai uniós forrásokból való részesedés, illetve az Európai Ügyészséghez való csatlakozás összefüggéseiről.<sup>64</sup> Magyarország és Lengyelország esetében a jogállami követelmények érvényesülésének a gyengülése<sup>65</sup> és e két tagállam Európai Ügyészséghez történő csatlakozásának az elmaradása összefüggnek egymással. Meg kell azonban jegyezzük, hogy Magyarország és Lengyelország nem azért nyújt egyre gyengébb jogállami teljesítményt, mert ez a két ország nem vesz részt az Európai Ügyészségben. Az ok és az okozat inkább fordított összefüggést mutat: az Európai Ügyészségben történő részvétel elmaradását részben a jogállami értékek egyre mérséklődő tisztelete magyarázza.

Az Európai Ügyészség a Bizottság által meghatározandó időpontban kezdi meg ténylegesen a tevékenységét, előreláthatóan a 2020. év végén,<sup>66</sup> elképzelhető azonban, hogy a koronavírus világjárvány miatt ez az időpont átcúsúszik a 2021-es évre. Egyelőre sem kötelező csatlakozásról, sem arról nem beszélhetünk, hogy azon tagállamoknak, amelyekben a jogállamiság megsértése rendszerszerűen valósul meg – amint az Lengyelország és Magyarország esetében tapasztalható<sup>67</sup> – az uniós finanszírozás terén érvényesítendő szankciókkal kellene szembenézniük. Nehezen védhető ugyanakkor az, hogy a hamarosan már a gyakorlatban is működő uniós szintű

<sup>64</sup> Erről részletesen ír Nagy Gabriella a *Jogállamiság és uniós költségvetés: akkor most összekötötték vagy nem?* című anyagában: [https://korruptio.blog.hu/2020/07/24/jogallamisag\\_feltetelek](https://korruptio.blog.hu/2020/07/24/jogallamisag_feltetelek)

<sup>65</sup> Az Európai Bizottság 2020-ban kiadott jogállamiság jelentésének Lengyelországra (SWD(2020) 320 final) és Magyarországra (SWD(2020) 316 final) vonatkozó fejezetei részletes adatokkal szolgálnak e két ország jogállamiság-teljesítményéről.

<sup>66</sup> A TI-Magyarország által az Európai Ügyészségtől kapott tájékoztatás szerint. Utalunk rá, hogy a Rendelet értelmében az Európai Ügyészség tényleges tevékenysége nem kezdődhet meg a Rendelet hatálybalépésének 2017. november 20-i időpontjától számított három évnél korábban. Az Európai Ügyészség hatáskörére vonatkozó rendelkezéseket – a 120. cikk (2) bekezdése alapján – a Rendelet hatálybalépésének időpontját követően elkövetett bűncselekményekre kell alkalmazni, értelemszerűen akkortól, amikor a szervezet a tényleges tevékenységét megkezdi. Azon tagállamok számára, amelyek később csatlakoznak a megerősített együttműködéshez, a csatlakozási határozatban rögzíteni kell a rendelet alkalmazásának kezdőidőpontját. Ilyen esetben az elkövetési időre vonatkozó szabály nem változik, így ha például Magyarország most csatlakozna, akkor az Európai Ügyészség eljárását a Rendelet hatálybalépést követő cselekmények esetében már alkalmazni lehetne.

<sup>67</sup> A jogállamiság rendszerszerű sérelmére utal, hogy bár nem azonos keretek között és eltérő nemzeti (belső jogi) rendelkezések miatt, de mind Lengyelország, mind Magyarország ellen megindult az ún. 7. cikk szerinti eljárás (lásd erről: Transparency International Magyarország Alapítvány: *Korrupció, gazdasági teljesítmény és jogállamiság Magyarországon – A Korrupció Érzékelési Index eredményei 2019-ben*, 19. oldal).

nyomozó hatóság nem nyomozhat olyan uniós csalások és korrupciós ügyek esetében, amelyek a támogatások legnagyobb haszonélvezői közé tartozó tagállamokban valósulnak meg.

Tanulmányunkban az Európai Ügyészségből történő kimaradás számos kockázatára mutattunk rá, így egyebek mellett arra, hogy kimaradóként Magyarországnak nem lesz lehetősége beleszólni az Európai Ügyészség fejlesztési folyamataiba. Ez azért problematikus, mert meggyőződésünk szerint hosszabb távon az Európai Ügyészségnek minden európai uniós tagállam a részese lesz, és a jogfejlesztésből való kimaradás a majdani csatlakozás szakmai mozgásterét szűkíti. Vagyis az Európai Ügyészségre vonatkozó joganyag „elmegy mellettünk”.

Az sem zárható ki, hogy a *forum shopping* jelensége révén a képzetebb bűnözői réteg, amely a bűncselekmények elkövetési helyét a büntetőjogi, esetleg az eljárási szabályok különbözőségének mérlegelésével dönti el, azt az országot fogja választani, amelyekben enyhébb elbírálásra, esetleg elhúzódó (elhúzható) eljárásra lehet számítani. Miközben egyik tagállamnak sem érdeke, hogy a fehérgalléros bűnözők gyűjtőhelyévé váljék, előfordulhat, hogy Magyarország korrupciós „safe haven” lesz a jövőben.

Az Európai Ügyészség nem olyan csodaszer, amely egy csapásra megold minden korrupciós problémát. A kétségeinket ebben a tanulmányban sem hallgattuk el, ám ezek a kétségek még együttesen sem képesek elhalványítani az Európai Ügyészség jelentőségét és a csatlakozástól okkal várt előnyöket. A magyarországi bűnüldöző szervek és a korrupció elleni küzdelemért, valamint a közpénzek és az európai uniós támogatások szabályos felhasználásért felelős állami szervek hitelességét és megbízhatóságát kikezdte a nem ritkán részrehajló jogalkalmazás és a politikai helyiérték alapján biztosított büntetlenség. Ezért feltétlenül fontosnak tartjuk, hogy Magyarország csatlakozzon az Európai Ügyészséghez. Tanulmányunkban ezt az egyetlen ajánlást fogalmazzuk meg.

## Felhasznált szakirodalom

- Aden, Hartmut – Maria-Luisa Sanchez-Barrueco – Paul Stephenson: *The European Public Prosecutor's Office: Strategies for Coping with Complexity*. European Parliament, 2019.
- Bachmaier, Lorena (szerk.): *The European Public Prosecutor's Office*. Springer, Heidelberg, 2018.
- Balla Zsuzsa: *Az EU pénzügyi érdekeinek védelme, fókuszban a korrupció elleni szervezete*. Debreceni Jogi Műhely, 2015.
- Békés Ádám – Gépész Tamás: *Az Európai Ügyészség hatásköri szabályozása. Hatékony-e a köztes megoldás?* *Justum Aequum Salutare*, XV. (2) 2019. 39–49.
- Braum, Stefan: *Europäisches Strafrecht im administrativen Rechtsstil. Zur kriminalpolitischen Konzeption des „EU-Grünbuchs Europäische Staatsanwaltschaft.“* *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2002. 508–514.
- Button, Mark – Chris Lewis – David Shepherd – Graham Brooks – Alison Wakefield: *Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions*. Centre for Counter Fraud Studies, University of Portsmouth, 2012.
- Carbone, Maurizio: *National Politics and European Integration: from the Constitution to the Lisbon Treaty*. Elgar Publishing, 2010.
- Csemáné Dr. Váradi Erika: *A kriminológiai kutatások nehézségei az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények körében*. In: Farkas–Dannecker–Jacsó (2019). 471–485.
- Csúri, András: *The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?* *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2016. 1–30.
- Dannecker, Gerhard: *A héacsolás elleni küzdelem Németországban*. In: Farkas–Dannecker–Jacsó (2019). 109–118.
- De Angelis, Francesco: *The European Public Prosecutor's Office (EPPO) – Past, Present, and Future*. *Eucrim* (4), 2019. 272–276.
- Delmas-Marty, Mireille: *A Corpus Juris szükségessége, legitimitása és megvalósíthatósága*. *Magyar Jog* (11), 2000. 641–645.
- Esser, Robert: *Die Europäische Staatsanwaltschaft: Eine Herausforderung für die Strafverteidigung*. *Strafverteidiger*, (Heft 8), 2014. 494–504.

European Bar Association: *Cornerstones for a Draft Regulation on the Establishment of a European Public Prosecutor's Office (EPPO) in Accordance with Article 86 Par 1-3 TFEU*. New Journal of European Criminal Law, 4 (1–2), 2013. 185.

Farkas Ákos – Gerhard Dannecker – Jacsó Judit (szerk.): *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai, különös tekintettel az adócsalás, a korrupció, a pénzmosás és a büntetőjogi compliance nemzeti szabályozására, valamint a kiberbűnözésre*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019.

Fazekas, Mihály – Lawrence Peter King: *Perils of Development Funding? The Tale of EU Funds and Grand Corruption in Central and Eastern Europe*. Regulation & Governance 2018. 14–15.

Fazekas, Mihály – István János Tóth – Lawrence Peter King: *An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data*. European Journal of Criminal Policy and Research, 22 (3), 2016. 369–397.

Fazekas, Mihály – István János Tóth: *Corruption in EU Funds? Europe-Wide Evidence on the Corruption Effect of EU-Funded Public Contracting*. In: J. Bachtler et al. (szerk.): *EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction*. Routledge, London, 2017. 186–205.

Franssen, Nicholas: *The Future Judicial Cooperation between the EPPO and Non-participating Member States*. New Journal of European Criminal Law, 9 (3), 2018. 291–299.

Franssen, Nicholas: *Comments on the EPPO from a Dutch perspective*. In: Ligeti, Katalin – Antunes, Maria João – Giuffrida, Fabio: *The European Public Prosecutor's Office at Launch Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*. Cedam, Wolters Kluwer, 2020. 197–219.

Garamvölgyi Balázs: *20. § – Az Európai Ügyészség gondolata*. In: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008. 324–334.

Garamvölgyi Balázs – Kiss Anna: *Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, különös tekintettel az Európai Ügyész jogintézményére. Beszámoló a 2016. január 27-én, a Legfőbb Ügyészségen megtartott kerekasztal-beszélgetésről*. Ügyészségi Szemle (1), 2016. 66–79.

Giuffrida, Fabio: *The European Public Prosecutor's Office: King without Kingdom?* Brussels, CEPS Research Report (3), 2017.

Gless, Sabine: *OHN(E)MACHT – Abschied von der Fiktion einer Waffengleichheit gegenüber europäischer Strafverfolgung?* Strafverteidiger, (Heft 5), 2013. 317–324.

Hecker, Bernd: *Europäisches Strafrecht*. 4. Auflage, Heidelberg, 2012.

Herrnfeld, Hans-Holger: *The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework*. Eucrim (2), 2018. 117–121.

Jacsó Judit – Udvarhelyi Bence: *A költségvetési csalás (áfacsalás) elleni küzdelem elméleti alapjai Magyarországon*. In: Farkas–Dannecker–Jacsó (2019). 136–145.

Jacsó Judit – Udvarhelyi Bence: *A pénzmosás elleni küzdelem Magyarországon*. Farkas–Dannecker–Jacsó (2019). 295–309.

Jourová, Vera: *The Cost(s) of Non-Europe in the Area of Freedom, Security and Justice. The European Public Prosecutor's Office as a Guardian of the European Taxpayers' Money*. *Eucrim* (2), 2016. 94–98.

Juszak, Adam – Elisa Sason: *The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive) Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests?* *Eucrim* (2), 2017. 80–87.

Kármán Gabriella – Mészáros Ádám – Tilki Katalin: *Pénzmosás a gyakorlatban*. *Ügyészszégi Szemle* (3), 2016. 82–97.

Karsai Krisztina: *Alapelvei (r)evolúció az európai büntetőjogban*. Jurisperitus, Szeged, 2015.

Karsai, Krisztina: *European Criminal Policy*. *Forum: Acta Juridica et Politica*, (9), 2020. 63–81.

Kerecsi Klára – Inzelt Éva – Lévy Miklós: *Korrupciós bűncselekmények a büntető igazságszolgáltatás tükrében. Milyen cselekményeket rejtenek a jogerősen elítéltek aktái?* *Kriminológiai Tanulmányok* (51), 2014. 26–49.

Kert, Robert: *A héacsolás jogi keretei és az ellene folyó küzdelem gyakorlata Ausztriában*. In: Farkas–Dannecker–Jacsó (2019). 91–100.

Klip, André: *The Substantive Criminal Law Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office*. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (20), 2012. 367–376.

Kostoris, Roberto E.: *A European Public Prosecutor's Office against Euro-Financial Crimes: Which Future?* *Journal of Eastern European Criminal Law* (2), 2015. 27–32.

Kubin, Tomasz: *Enhanced Cooperation, EMU Reforms and Their Implications for Differentiation in the European Union*. *Baltic Journal of European Studies*. Tallinn University of Technology, 7 (2), 2017. 23–32.

Kuhl, Lothar: *The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecutions against Fraud?* *Eucrim: The European Criminal Law Associations' Forum* (3), 2017. 135–143.

Láris, Liliána: *Reasons of the Establishment of the European Public Prosecutor's Office*. *Iustum Aequum Salutare* (13), 2017. 219–234.

Lichtenstein András: *Ügyészszég határok nélkül? – A vádhatóságot érintő jogharmonizációs törekvések Európában*. In: Fejes Zsuzsanna (szerk.): *Jog határok nélkül*. SZTE ÁJDI, Szeged, 2018. 163–173.

Ligeti, Katalin – Simonato, Michele: *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?* *New Journal of European Criminal Law*, 4 (1–2), 2013. 7–21.

- Ligeti, Katalin: *Die Europäische Staatsanwaltschaft: welches Modell?* In: Karsai, Krisztina – Nagy, Ferenc – Szomora, Zsolt (szerk.): *Freiheit – Sicherheit – (Straf)Recht*. Beiträge eines Humboldt-Kollegs, Osnabrück, 2011. 157–174.
- Ligeti, Katalin: *The European Public Prosecutor's Office: How Should the Rules Applicable to its Procedure be Determined?* *European Criminal Law Review* 2011. 123–149.
- Ligeti, Katalin: *Toward a Prosecutor for the European Union, Volume 1. A Comparative Analysis*. Hart Publishing, Oxford, Portland, 2012.
- Ligeti, Katalin – Antunes, Maria João – Giuffrida, Fabio: *The European Public Prosecutor's Office at Launch Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*. Cedam, Wolters Kluwer, 2020.
- Miskolczi Barna: *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése – büntetőjogi védelem az EU érdekeit sértő család ellen*. Doktori értekezés, Pécs, 2018.
- Osztovits András: *A megerősített együttműködés*. In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Wolters Kluwer, 2011. 2343–2354.
- Payrich András: *Az európai bűnügyi együttműködés egyes kérdései – az Európai Ügyészség*. In: Glavanits Judit (szerk.): *Impacts of the EU Law on National Legislation – Az uniós jog hatása a nemzeti szabályozásra*. Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszék, Győr, 2018. 215–232.
- Péceli Ádám: *A közelmúlt változásai a pénzmosás elleni igazságügyi fellépés területén – megoldásra váró gyakorlati problémák és eredmények*. In: Farkas–Dannecker–Jacsó (2019). 318–335.
- Polt Péter: *Az Eurojust működése és az Európai Ügyészség létrehozatalának tervei*. In: Hollán Miklós (szerk.): *Az EU, mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége – Magyarország az Európai Unióban 2004–2014*. Nemzeti Közszerződések, Nemzetközi Intézet, Budapest, 2014. 159–186.
- Polt Péter: *Európai Ügyész: tendenciák és lehetőségek*. *Európai Jog*, (11), 2015. 1–6.
- Polt Péter: *Az európai ügyész*. In: Polt Péter – Belovics Ervin – Gellér Balázs – Ambrus István (szerk.): *Ünnepi kötet Györgyi Kálmán 75. születésnapja alkalmából*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016. 207–213.
- Polt Péter: *A költségvetés büntetőjogi védelmének egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Hazai gyakorlat és uniós mechanizmusok*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.
- Ruggeri, Stefano: *Criminal Investigations, Interference with Fundamental Rights and Fair Trial Safeguards in the Proceedings of the European Public Prosecutor's Office. A Human Rights Law Perspective*. In: Bachmeier-Winter, Lorena (szerk.): *The European Public Prosecutor's Office: The Challenge Ahead*. Springer, 2018. 201–234.



- Sinn, Arndt (szerk.): *Jurisdiktionskonflikte bei grenzüberschreitender Kriminalität. / Conflicts of Jurisdiction in Cross-Border Crime Situations*. V&R Uni., 2012.
- Spencer, John R.: *Who's Afraid of the Big, Bad European Public Prosecutor?* Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2012. 363–380.
- Tóth Géza: *A tettazonosság és a ne bis in idem elv, különös tekintettel a hazai és nemzetközi bíróságok gyakorlatára*. Forum, Szeged, 2018. 755–785.
- Tóth István János – Hajdu Miklós: *A korrupció mérési lehetőségei – lehetséges objektív indikátorok bemutatása egy magyar példa alapján. Possibilities in Measuring Corruption – Presentation of Potential Objective Indicators Based on a Hungarian Example*. Magyar Tudomány, 179 (4), 2018. 507–528.
- Törő Andrea: *Bizonyíték-transzfer az európai bűnügyi együttműködésben – különös tekintettel az európai nyomozási határozatra*. Doktori értekezés, SZTE, 2014.
- Trentmann, Christian: *Eurojust und Europäische Staatsanwaltschaft – Auf dem richtigen Weg?* Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 129 (1), 2017. 108–145.
- Udvarhelyi Bence: *Az Európai Unió törekvései egy Európai Ügyészség felállítására*. Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 17, 2017. 425–445.
- Vervaele, J. A. E.: *The European Public Prosecutor's Office (EPPO): Introductory Remarks*. In: Geelhoed, Willem – Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H. (szerk.): *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*. Springer, 2017. 11–19.
- Wade, M. L.: *A European Public Prosecutor: Potential and Pitfalls*. Crime, Law and Social Change (59), 2013. 439–486.
- Weyemberg, Anne – Chloé Briere: *Towards a European Public Prosecutor's Office*. European Parliament, Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, 2016. 1–64.
- White, Simone: *Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office*. New Journal of European Criminal Law, 4 (1–2), 2013. 22–39.







EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE

Európai Csalás Elleni Hivatal